



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**Los sitios *web* en México y Canadá.
Un estudio comparativo a partir de los
elementos de e-Gobernanza.**

T e s i s

para obtener el grado de:
Doctora en Ciencias Políticas y Sociales
Orientación en Administración Pública

Presenta:

Gabriela Dolores Quintanilla Mendoza

Directora de Tesis:

Dra. María del Carmen Pardo López

Agosto, 2011



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.

Comité Tutorial

Dra. María del Carmen Pardo López
Dra. Bertha Lerner Sigal
Dra. Matilde Luna Ledesma

Lectores

Dr. Javier Oliva Posadas
Dr. Gabriel Pérez Salazar

“The world we have created today
as a result of our thinking thus far
has problems which can not be solved
by thinking the way we thought
when we created them”.

Albert Einstein (1946)

Índice

Índice.....	4
Índice de Tablas y Figuras.....	6
Introducción.....	7
1. La tecnología y sus manifestaciones en la sociedad actual.....	29
1.1. La Revolución Post-industrial y la Sociedad de la Información.....	30
1.2. Infraestructuras de Telecomunicaciones y Tecnológica.....	38
1.2.1. Infoestructura.....	41
1.3. Tecnologías de la Información y Comunicación en la Sociedad de la Información	45
1.3.1. Internet.....	48
1.3.1.1. Sitios <i>web</i>	54
1.3.2. Ventajas y desventajas de Internet.....	58
1.4. Brecha Digital.....	62
Conclusiones del capítulo	66
2. Reformas Administrativo-Participativas.	69
2.1. Gobierno y administración pública	70
2.1.1. Elementos y características del gobierno	75
2.2. Origen e implementación de la Nueva Gestión Pública	78
2.2.2. Principios teóricos.....	82
2.2.3. Nueva Gestión Pública y las Tecnologías de la Información y Comunicación	85
2.3. Origen e implementación de la Gobernanza como un nuevo estilo de gobernar	87
2.3.1. Fundamentos teóricos de la gobernanza.....	92
2.3.2. El Gobierno y la Gobernanza.....	97
2.3.3. Vinculación entre la Nueva Gestión Pública y la Gobernanza.....	99
2.3.4. Buena gobernanza para la democracia	102
2.3.4.1. Principios de la buena gobernanza.....	104
Conclusiones del capítulo	105
3. Las tecnologías en la Administración Pública.....	109
3.1. e-Gobierno como herramienta	110
3.1.1. Situación del e-Gobierno en la teoría.....	113
3.1.2. Funcionalidad del e-Gobierno.....	116
3.1.3. Características del e-Gobierno	118

3.2. La e-Gobernanza como estrategia.....	123
3.2.1. Conceptualizando a la e-Gobernanza.....	126
3.2.2. Elementos de la e-Gobernanza en Sitios <i>web</i>	128
3.2.2.1. Interactividad.....	129
3.2.2.2. e-Transparencia y e-Rendición de cuentas.....	132
3.2.2.3. e-Servicios.....	134
3.2.2.4. e-Participación.....	138
3.2.2.5. e-Seguridad y e-Privacidad.....	142
3.2.3. Retos de la e-Gobernanza.....	143
Conclusiones del capítulo.....	146
4. La e-Gobernanza en los sitios <i>web</i> gubernamentales de Canadá y México.....	149
4.1. Las tecnologías de la información y comunicación en Canadá y México.....	150
4.2. Diseño e implementación de sitios web gubernamentales en Canadá y México.....	158
4.3. Modelo de análisis de los sitios web.....	163
4.4. Análisis de los sitios web gubernamentales de Canadá y México.....	166
4.4.1. Interactividad en los sitios <i>web</i> de Canadá y México.....	169
4.4.2. e-Transparencia en los sitios <i>web</i> de Canadá y México.....	174
4.4.3. e-Servicios en los sitios <i>web</i> de Canadá y México.....	180
4.4.3.1. Los Sitios de e-Servicios.....	182
4.4.4. e-Participación en los sitios <i>web</i> de Canadá y México.....	185
4.4.5. e-Seguridad y e-Privacidad en los sitios <i>web</i> de Canadá y México..	188
4.5. La e-Gobernanza en los sitios web de Canadá y México.....	190
Conclusiones del capítulo.....	193
Conclusiones.....	195
Anexos.....	213
Anexo 1. Datos comparativos de e-Gobierno 2010.....	214
Anexo 2. Tabla de indicadores para comparar sitios web.....	215
Anexo 3. Datos relevantes sobre Usuarios de Internet en Canadá y México.....	218
Anexo 4. Datos relevantes sobre Canadá y México.....	220
Referencias.....	221
Referencias bibliográficas.....	221
Referencias hemerográficas.....	228
Referencias web.....	243
Referencias documentales.....	250

Índice de Tablas y Figuras

<i>Tabla I-1. Datos sobre Internet en México-Canadá en 2009.....</i>	<i>17</i>
<i>Tabla 2-1. Cuadro comparativo entre Gobierno y Gobernanza.....</i>	<i>98</i>
<i>Tabla 2-2. Cuadro comparativo entre Nueva Gestión Pública y Gobernanza ..</i>	<i>100</i>
<i>Tabla 3-1. Tipología de e-Servicios.....</i>	<i>136</i>
<i>Tabla 3-2. Índice de servicios en línea y sus componentes en 2010.....</i>	<i>138</i>
<i>Tabla 3-3. Herramientas de Consulta y Participación.....</i>	<i>140</i>
<i>Tabla 3-4. Diferencia entre e-Gobierno y e-Gobernanza.....</i>	<i>144</i>
<i>Tabla 4-1. Porcentaje de infraestructura tecnológica 2008</i>	<i>154</i>
<i>Tabla 4-2. Carretera Tecnológica en Canadá y México</i>	<i>155</i>
<i>Tabla 4-3. Resumen de documentos para elaboración de modelo de evaluación.....</i>	<i>165</i>
<i>Tabla 4-4. Trámites y Servicios en Sitios web mexicanos 2009.....</i>	<i>184</i>
<i>Tabla 4-6. Porcentajes de e-Gobernanza por subcategoría.....</i>	<i>193</i>
<i>Tabla C-1. Madurez del e-Gobierno en México en 2009.....</i>	<i>206</i>
<i>Figura 1-1. Porcentaje de sitios web por lenguaje</i>	<i>61</i>
<i>Figura 2-1. Características de la Buena Gobernanza</i>	<i>103</i>
<i>Figura 4-1. Línea de tiempo tecnológica de Canadá</i>	<i>155</i>
<i>Figura 4-2. Línea del tiempo tecnológica de México</i>	<i>156</i>
<i>Figura 4-3. Resultados de Usabilidad</i>	<i>171</i>
<i>Figura 4-4. Comparativo de accesibilidad</i>	<i>173</i>
<i>Figura 4-5. Indicadores de e-Transparencia en el acceso a la</i>	<i>175</i>
<i>Figura 4-6. Indicadores de e-Transparencia de servidores públicos</i>	<i>177</i>
<i>Figura 4-7. Concentrado de indicadores de e-Transparencia organizacional</i>	<i>178</i>
<i>Figura 4-8. Indicadores sobre marco jurídico e investigación</i>	<i>180</i>
<i>Figura 4-9. Indicadores de e-Servicios</i>	<i>181</i>
<i>Figura 4-10. Comportamiento de los sitios web de e-Servicios en México y Canadá</i>	<i>185</i>
<i>Figura 4-11. Indicadores de herramientas de e-Participación</i>	<i>186</i>
<i>Figura 4-12. Indicadores de e-Participación</i>	<i>187</i>
<i>Figura 4-13. Indicadores de e-Seguridad y e-Privacidad</i>	<i>189</i>
<i>Figura 4-14. Elementos de e-Gobernanza</i>	<i>192</i>

Introducción

La globalización como proceso histórico resultado del progreso tecnológico y del desarrollo humano, abrió las puertas a las relaciones sociales sin fronteras modificando sustancialmente la geografía social, misma que se determinó por la interdependencia global de los mercados financieros y con ella el desplazamiento de la mano de obra, la transferencia de tecnología entre los países y la transformación de la economía industrial hacia una economía del conocimiento, donde el valor de la información se convirtió en elemento fundamental.

Atinadamente José Ayala señala que la globalización influyó en la transmisión de ideas, valores y culturas a través de los medios de comunicación¹, a lo cual se puede agregar que también a partir del flujo de información que se dio con las tecnologías.

Del mismo modo, este proceso repercutió en los diversos aspectos económicos y políticos al observarse que la crisis de las economías desarrolladas y el agotamiento del Estado de Bienestar, ante la sobrecarga de actividades y la incapacidad de reducir el gasto público, llevaron a la falta de funcionalidad, de eficiencia y de eficacia de los acuerdos políticos, así como a la desarticulación de las identidades y sistemas productivos locales territoriales, reclamando la reconstrucción de nuevos espacios donde se integraran principios de transparencia, rendición de cuentas y participación en los gobiernos del mundo.

Una de las fuerzas detrás de la globalización de gran importancia para la sociedad fue la revolución de la información asociada al uso de las tecnologías de la información y comunicación que dio lugar a la Sociedad de la Información; a partir de ella, no sólo se facilitaron las transacciones comerciales y financieras internacionales, sino que se produjo una nueva concepción sobre la forma de realizar las actividades, donde las telecomunicaciones abrieron las puertas para

¹ AYALA, José. 2000. "Globalización y nuevas instituciones". México: *Revista de Administración Pública*: 'La administración pública mexicana ante el futuro'. No. 100. p. 3. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=rap&n=100>> [Mar 18, 2010].

que la información y el conocimiento se convirtieran en materia prima para la prestación de servicios accesibles en cualquier lugar y tiempo.

Ahora bien, a partir de la década de los noventa, la consolidación de la Sociedad de la Información ha dado lugar al surgimiento de redes de interés social, algunas de las cuales se encuentran organizadas alrededor de relaciones de producción de servicios, y que apoyadas en las tecnologías de la información y comunicación han facilitado la interacción y el empoderamiento de los individuos para tomar decisiones y resolver problemas.

Además, la emergencia de Internet y de la *World Wide Web (WWW)* como dos herramientas tecnológicas que desde finales de siglo XX crearon un impacto mundial sin precedentes, han movilizadado a la sociedad no sólo favoreciendo la creación de redes de comunicación sociales, sino también acercando a los individuos a los sucesos y a la información a nivel mundial, permitiendo la comunicación inmediata.

Consecuentemente, se pueden señalar diferentes aspectos que caracterizan a la Sociedad de la Información:

- El capital pasó a ser global y se estructuró alrededor de flujos financieros.
- Los mercados financieros integrados globalmente y las transacciones empezaron a funcionar en tiempo real, a ser inmediatas².
- El surgimiento del comercio electrónico (e-Commerce) como una nueva forma de mover más rápido las mercancías, utilizando Internet y la *World Wide Web*.
- La presencia de cambios en materia laboral dirigidos hacia un trabajo informacional, donde la producción de bienes mecánica y la materia prima del trabajo fueron sustituidas por las computadoras y la información incrementándose el trabajo basado en ésta última.
- La sustitución del *know how* por el trabajo teórico, donde el conocimiento y la información se convirtieron en la base de la innovación.
- Un nuevo enfoque de las actividades hacia el área de servicios económicos, educativos, de salud y de gobierno basados en el crecimiento del trabajo de coordinación profesional y el trabajo técnico.
- La difusión y extensión de la información entre la sociedad a través de medios virtuales, que ha permitido un mayor acceso al conocimiento dando lugar a nuevas formas de entendimiento, aprendizaje y desarrollo.
- La conformación de redes globales que conectan diferentes espacios geográficos dentro y fuera de los países y enlazan a las organizaciones de

² CASTELLS, Manuel. 2002. "Economía global y economía globalizada". *Revista Nuevos Rumbos*. Chile: Universidad La Serena. 1o. julio. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.publimatic.com>> [Feb 11, 2009].

nivel local, regional o global, creando comunidades de conocimiento o de intereses específicos.

- La emergencia de un nuevo modelo social que surgió con las diferentes formas de consumo, de relación, de conocimiento y acceso a la información.
- El desarrollo y difusión de las nuevas tecnologías, mismas que van desde la televisión satelital y por cable hasta las computadoras personales, la comunicación mediante programas y procesadores de texto, Internet, la *World Wide Web* y las redes.

En la Sociedad de la Información el avance y la innovación propician el uso generalizado de la informática, telecomunicaciones, comunicaciones y microelectrónica, las cuales además, se articulan para apoyar la reestructuración del modo de producción dominante. Así, la Sociedad de la Información se convierte en un nuevo paradigma para resolver la crisis económica y elevar la productividad, en un desafío para permear las estructuras sociales y buscar el desarrollo y el crecimiento.

Se puede afirmar que los fenómenos de la globalización y la Sociedad de la Información junto con la crisis del Estado Benefactor -que conllevó el agotamiento de la gobernabilidad; las reformas económico-estructurales de los organismos públicos y la alternancia democrática- dieron lugar a nuevas formas de integración que adicionadas a los cambios en la producción para tener como eje central a los servicios, revolucionaron al mundo, modificaron su comportamiento en los años siguientes y llevaron a nuevos modos de interacción y consumo.

Pero, así como estos fenómenos trajeron beneficios con la apertura y la cesión de poder y espacio, el acercamiento a la información y al conocimiento y la oferta pública de servicios y la reactivación de la economía, también conllevaron a la exacerbación de los problemas existentes y a la creación de nuevos.

El uso de las tecnologías de la información y comunicación propició el surgimiento de la brecha digital, es decir, la desigualdad en el acceso a la información que dio lugar a diferentes posibilidades de desarrollo ocasionadas por diversos factores, como el hecho de tener o no tecnologías de la información y comunicación (computadora, acceso a Internet, teléfono fijo o móvil, televisión satelital o por cable, voz sobre IP) o el hecho de saber utilizar o no esas tecnologías. Además, han producido desigualdades: tecnológicas, por la diferencia de edad y de sexo; lingüísticas, por desconocimiento de otro idioma; sociales, por las diferencias entre las zonas urbanas y rurales o económicas, por la posibilidad de tener o no recursos económicos para pagar el acceso a la información protegida.

Por tanto, la brecha digital se ha agregado a la brecha ya existente referida a pobreza, educación, desarrollo humano, salud, trabajo, obligando a los países a

poner una mayor atención en general a las deficiencias y a la necesidad de diseñar y aplicar políticas que faciliten su disminución.

Por otro lado, el surgimiento de la Gobernanza y la Nueva Gestión Pública como dos reformas dentro del Estado, al integrar a las tecnologías de la información y comunicación en su quehacer, transformaron al gobierno y le conferieron herramientas para hacerlo más eficiente y efectivo.

Estas reformas han sido objeto de múltiples estudios porque a partir de ellas se realizó un análisis minucioso del gobierno y la imagen que el ciudadano tiene de éste, enfatizándose que las prácticas en el sector privado podían reducir las prácticas burocráticas y el uso de las tecnologías de la información y comunicación podría impulsar al gobierno a dar resultados.

La Nueva Gestión Pública, como una reforma de carácter organizacional, fue adoptada por los gobiernos para hacer a la administración pública más eficiente, reduciendo costos de administración, realizando una reingeniería de los procesos existentes, profesionalizando a los servidores públicos y mejorando los servicios para centrarse en el ciudadano -denominado cliente- y dar resultados. Sus premisas básicas tendieron a alcanzar un cambio estructural y estratégico donde la eficiencia pudiera traspasar las barreras organizacionales y extendiera a la organización más allá; la efectividad se dirigiera hacia el compromiso de realizar servicios de calidad y; la transformación se trasladara hacia la innovación productiva³.

La gobernanza, como reforma política, favoreció la integración de los diferentes sectores para que por medio de la coordinación, la colaboración y los arreglos en red pudiesen ser alcanzados acuerdos que ayuden a resolver problemas y participar en los asuntos públicos. Esta integración se basa en la conformación de redes y procesos que flexibilizan las estructuras gubernamentales para lograr un mejor y más eficaz desarrollo.

En pocas palabras estas reformas se han caracterizado por:

- Transformar al Estado y hacerlo más eficiente.
- Evolucionar de las estructuras verticales hacia las estructuras horizontales.
- Profesionalizar a los servidores públicos.
- Enfocarse a resultados y procesos.

³ GIBSON, Charles F. and Hammer Michael. 1985. "Now that the dust has settled. A clear view of the terrain". CSC. July in Sloan School of Management. "Lecture and Discussion: Course Importance, Topics, Logistics". MITOpenCourseWare. *Didactic material course: Practical Information Technology Management*. Lecture Notes. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://ocw.mit.edu/OcwWeb/Sloan-School-of-Management/15-568ASpring-2005/LectureNotes/index.htm>> [Mar 2, 2010].

- Propiciar cambios profundos en la cultura del servicio público.
- Orientarse a servicios y mejorar su calidad.
- Buscar la coordinación y colaboración de los diversos sectores.
- Lograr la creación de acuerdos interinstitucionales.
- Establecer redes de interacción para prestar los servicios.
- Utilizar las tecnologías de la información y comunicación para reducir costos y dar resultados inmediatos.
- Acercar el gobierno al ciudadano.
- Promover la transparencia y rendición de cuentas.

Estas dos reformas entrelazadas dieron lugar a la buena gobernanza, como un aspecto de la administración pública que enfatiza la eficiente prestación de servicios de calidad, mediante la coordinación y colaboración de diferentes actores.

A través de ella, se ha buscado otorgar al ciudadano mayor información para promover la transparencia y revigorizar la participación. Es más, con la buena gobernanza se han redefinido la democracia, la participación, los derechos humanos y la sociedad en una permanente búsqueda por lograr que el gobierno utilice mecanismos para otorgar al ciudadano información de su interés, de tal manera que se impulsen la transparencia y la rendición de cuentas, así como la participación, el conocimiento, el respeto de los derechos humanos y con ellos la democracia.

El crecimiento y desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación en la Sociedad de la Información y su uso en la buena gobernanza favoreció el desarrollo del e-Gobierno y con éste de e-Gobernanza, como aspectos que prometen ser el vínculo de acercamiento entre gobierno y ciudadano al facilitar la interacción. Esto es así porque el e-Gobierno se caracteriza por ser el 'qué se hace' y la e-Gobernanza por ser el 'cómo se hace' del gobierno.

El e-Gobierno implica realizar una planeación para que a través de la interoperabilidad, la descentralización y la conformación de un marco jurídico y regulatorio se logren la transparencia, la rendición de cuentas y la participación.

Si bien existen diferentes herramientas para acercar el e-Gobierno al ciudadano, como la televisión, el teléfono o el celular, el uso de Internet y la *World Wide Web* son básicos en esta investigación y con ellos la elaboración de sitios *web*, donde el otorgamiento de información y de servicios virtuales, así como la presencia de canales de intercambio de ideas son primordiales para lograr el acercamiento al ciudadano.

Por su parte, la e-Gobernanza supone principalmente la presencia, en los sitios *web* gubernamentales, de información de utilidad para el usuario, caracterizada

por su sencillez y transparencia, donde la difusión de canales de participación sea viable y donde el ciudadano pueda comunicarse y realizar servicios en línea en cualquier momento. Su identificación se realiza cuando en el sitio *web* se encuentran los elementos de interactividad, e-Servicios, e-Transparencia y e-Rendición de cuentas, e-Participación y e-Seguridad.

Estas herramientas, e-Gobierno y e-Gobernanza, permiten observar que existe un cambio gradual en la forma en que los gobiernos han empezado a interactuar con los ciudadanos, sobre todo al establecerse espacios virtuales que, utilizando las tecnologías de la información y comunicación, proporcionan canales para que los individuos puedan expresar ideas y participar en los asuntos públicos.

Ahora bien, el objetivo principal de esta investigación fue analizar los sitios *web* de la Administración Pública Centralizada, tanto en Canadá como en México, con el fin de compararlos, identificar el grado en el cual los elementos de la e-Gobernanza se encuentran presentes en ellos y, en su caso, determinar la posibilidad de mejorarlos e impulsar un gobierno más eficiente, colaborativo y transparente, que garantice resultados a los ciudadanos y los invite a participar.

Se piensa que dado el desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación, principalmente Internet y *World Wide Web*, un estudio de los sitios *web* gubernamentales puede traer importantes contribuciones al perfeccionamiento de la e-Gobernanza, además de proveer de información de utilidad para que los gobiernos sean más eficientes.

Pocas veces se han realizado estudios comparativos entre Canadá y México y ninguno de ellos analiza la importancia que hoy juegan los sitios *web* para medir los elementos de e-Gobernanza. Esa comparación es relevante dado el papel esencial que las tecnologías de la información y comunicación y concretamente Internet han jugado en:

- La interacción gubernamental.
- La colaboración intersectorial.
- La interrelación de gobierno y ciudadano.
- El respeto de los derechos humanos.
- El fortalecimiento de la participación.

Normalmente se piensa que no existe equivalente entre estos dos países, excepto cuando se habla de la economía alrededor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); incluso se considera que al ser Canadá y México países diferentes tanto en su geografía como en los aspectos económicos, políticos y sociales, no son comparables. Sin embargo, existen gran cantidad de estudios comparativos sobre México y Estados Unidos que de la misma forma son dos países igualmente diferentes. De estos últimos se desprende que la diferencia

en desarrollo político, social y económico no es una característica que impida realizar una comparación, especialmente cuando ésta será realizada sobre los sitios *web* para medir la e-Gobernanza.

Comparar los principales sitios *web* gubernamentales entre México y Canadá no sólo es un estudio de un caso de éxito contra otro que no lo es, sino un estudio entre dos países que además de ser parte del TLCAN, mantienen relaciones que se caracterizan por un fuerte compromiso político, por el diálogo en los diferentes contextos -bilaterales, norteamericanos, hemisféricos y multilaterales- y los intercambios de mecanismos de buena gobernanza, todo ello fortalecido por los múltiples acuerdos de finales de la década de los noventa⁴ y la Alianza México-Canadá establecida en 2004⁵.

Dado que un estudio comparativo es apropiado cuando el número de casos de estudio es reducido y se presenta como un estrategia analítica con fines no solamente descriptivos, sino también explicativos⁶; en esta investigación el procedimiento de revisar la estructura y disposición de la información en ciertos sitios *web* gubernamentales en México y Canadá, tuvo el propósito no sólo de analizar la conformación de éstos en ambos gobiernos y encontrar los elementos de e-Gobernanza en ellos, sino descubrir las acciones implementadas en ellos para alcanzar mejores resultados. Este propósito está ligado a los beneficios que éste análisis puede traer a los usuarios de este estudio. La idea es asistir a los gobiernos canadiense y mexicano así como a los interesados en la identificación de errores para crear mejoras en beneficio de la e-Gobernanza y por tanto del e-Gobierno, con el fin de alcanzar una mayor eficacia, transparencia y rendición de cuentas, así como la diseminación de la información y la participación.

Este tema es de gran relevancia para la administración pública dado que se vive en una era de cambios donde las tecnologías de la información y comunicación y concretamente Internet juegan un papel esencial en la colaboración intersectorial, en la interrelación de gobierno y ciudadano, en la interacción gubernamental, en el respeto de los derechos humanos y en lograr la participación. Por ello, el uso de las tecnologías de la información y comunicación no implicará solo la digitalización de los procesos sino el rediseño de éstos para colocar información relevante al ciudadano que facilite la realización de transacciones en línea.

⁴ CASTRO, Pedro. 2001. "Las relaciones México-Canadá: su evolución reciente". México: *Foro Internacional*. No. 166. *passim*. pp. 766-771.

⁵ Gobierno de Canadá. s/f. "La Alianza México-Canadá". [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.canadainternational.gc.ca/mexico-mexique/cmp-pcm.aspx?lang=es>> [Dic 21, 2008].

⁶ PÉREZ, Aníbal. 2007. "El Método Comparativo: Fundamentos y Desarrollos Recientes". Departamento de Ciencia Política. Universidad de Pittsburgh. Noviembre. [En Línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.pitt.edu/~asp27/USAL/2007.Fundamentos.pdf>> [Dic 21, 2008].

Ahora bien, es importante considerar que el e-Gobierno cada vez tiene una mayor relevancia en estos países y que éstos están en permanente cambio, por lo que los elementos clave de e-Gobernanza también están sujetos a modificaciones; hecho que debe ser considerado porque en función de las prioridades gubernamentales y de la importancia que se otorgue a los sitios *web* como medio de interacción con el usuario-ciudadano, podrá hablarse de eficiencia y eficacia gubernamental.

Queda claro que existen obstáculos para realizar el estudio comparativo entre ambos países, como son:

- La existencia de pocas fuentes documentales en las bibliotecas y centros documentales de estos dos países.
- La existencia de diferencias históricas entre ambos países que generalmente invitan al análisis de México, pero al desinterés sobre Canadá, visto como un país lejano.
- La existencia de un mayor interés de México por relacionarse con Estados Unidos, perdiendo la oportunidad de aprender de Canadá.
- La existencia de pocos estudios referidos a los sitios *web* y las ventajas que pueden tener para mejorar el acercamiento al ciudadano o cliente.
- La existencia de poca información respecto a la e-Gobernanza como una herramienta novedosa del e-Gobierno, todavía poco analizada y estudiada.

No obstante, existen oportunidades para efectuarlo porque el estudio se realiza a partir de Internet y la *World Wide Web*, como tecnologías que crean nuevas formas de comunicación y colaboración que pueden ser explotadas, y de los sitios *web* creados por ambos países que están a la disposición en línea.

Morrow señalaba en un documento que a pesar de las diferencias entre estos dos países existen tendencias modernizantes y globalizantes que sugieren un posible cambio de valores y el paso de la autoridad tradicional a una autoridad racional-legal⁷, por tanto existe la posibilidad de lograr una comparación de los sitios *web* como espacios que otorgan información y permiten el contacto con el ciudadano, para por un lado, observar las mejores prácticas canadienses y aplicarlas como oportunidades de avance en los sitios *web* mexicanos; por otro, identificar la estructura y los contenidos para determinar los aspectos que han permitido a los sitios *web* canadienses tener reconocimiento internacional, y en caso de ser posible, adaptar esos aspectos en los sitios mexicanos para lograr un mayor impacto.

⁷ MORROW, Raymond. 2000. "Estudios culturales e identidad nacional de Canadá y México: problemas de comparación y colaboración". *Nueva Antropología. Revista de Ciencias Sociales*. No. 57. Agosto. México: IJ/UNAM. p. 112. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/html/159/15905710/15905710.html>> [Mar 3, 2010].

Cabe señalar que en los documentos estadísticos de Naciones Unidas⁸, desde 2003 Canadá es situado en los primeros lugares en materia de e-Gobierno, por tanto, para el gobierno mexicano es importante poner atención en las relaciones entre ambos países, creadas a partir de diferentes acuerdos, con el fin de encontrar la fórmula para explorar los conocimientos que en materia de uso y aplicación de esas tecnologías tiene Canadá, lo que posibilitará mejorar las relaciones con la ciudadanía y aumentar la e-Gobernanza.

Para realizar la comparación de los sitios *web* entre ambos países, se consideró importante analizar diversos aspectos que permitieron crear el contexto en el cual se desarrollaron los sitios *web*; así se realizó un marco tecnológico que sitúa a la Sociedad de la Información, el auge de las tecnologías de la información y comunicación; un marco teórico para analizar la Nueva Gestión Pública y la gobernanza que no sólo dieron pauta a cambios relevantes en la administración pública y el gobierno para lograr una mayor eficiencia y presencia ante la ciudadanía, sino que al interrelacionarse con las propias tecnologías de la información y comunicación propiciaron el desarrollo y establecimiento del e-Gobierno y la e-Gobernanza.

De ahí que lo que se compara en los sitios *web* gubernamentales de Canadá y México, analizados en esta investigación es:

- La organización de la información.
- Las características principales de las páginas *web*.
- Contenidos e información.
- Los servicios, trámites o programas que se ofrecen para su realización en línea.
- La seguridad y privacidad que se ofrece en los trámites y servicios.
- La transparencia y rendición de cuentas.
- Las opciones de participación e interacción de los usuarios con el gobierno.

Ahora bien, desde el año 1987 se han realizado esfuerzos en Canadá y en México para que a través del uso de las tecnologías de comunicación e información se conceda a la ciudadanía, no sólo la mayor información posible y se impulse la comunicación y la realización de servicios y trámites en línea, sino que se alcance una coordinación horizontal entre empresas, ciudadanos y gobierno que estimule el desarrollo y la integración.

Pese a ello, el avance tecnológico en México y Canadá está marcado por el modo en que se utilizan las tecnologías de la información y comunicación y concretamente, por la forma en que se desarrollaron las telecomunicaciones, las

⁸ *Vid.*, United Nations. "Global E-Government Survey" de 2003, 2004, 2005, 2008, 2010. United Nations. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <http://www2.unpan.org/egovkb/global_reports/03survey.htm> [Jun 10, 2010].

condiciones de conformación del gobierno electrónico y las diferentes acciones para reducir la brecha digital.

En ese año, Canadá inició una carrera tecnológica de expansión que permitió a la población beneficiarse de estos medios y se registró el dominio '.ca' para los usos de Internet canadienses.

Paralelamente se dispuso el establecimiento de una red de telecomunicaciones a lo largo y ancho del país, a la vez que se realizaba una política de acercamiento social a los medios electrónicos, lo que ayudó para que en 1997, en un discurso político, se informara que se realizarían las acciones necesarias para que la infraestructura de información y conocimiento fuera accesible a todos los canadienses para el año 2000⁹, y se reformularan las políticas, el marco legislativo y regulatorio de telecomunicaciones y transmisiones por radio y televisión. El gobierno canadiense se dio a la tarea de promover el acceso a la información y al conocimiento a los individuos, sus comunidades, sus empresas e instituciones, para que tuviesen la oportunidad de aprender, interactuar, realizar transacciones y desarrollar el potencial socio-económico. Para alcanzar el objetivo se estableció el programa denominado *Connectedness Agenda*¹⁰ para incrementar el nivel de penetración de acceso a Internet entre los negocios y hogares canadienses.

En México el ingreso a la oleada producida por la Sociedad de la Información fue tardío. Ello obedeció a la propia historia cultural y política del país, a la existencia de prioridades diversas y a la necesidad de incorporarse a los procesos globales y dinámica mundial, característica propia del gobierno mexicano que adopta los modelos o comportamientos de otros países sin un análisis previo sobre la funcionalidad en el país.

El desarrollo de Internet en México data de 1992 con la creación de MexNet AC como organización de instituciones académicas que buscaba promover ese desarrollo. Sin embargo, fue cuando entró en vigor el Tratado de Libre Comercio con América del Norte que despegó la conformación de la infraestructura de las

⁹ Industry Canada. 1998. "A Cryptography Policy Framework for Electronic Commerce: Building Canada's Information Economy and Society. Connecting Canadians". February. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.ic.gc.ca/eic/site/ecic-ceac.nsf/eng/gv00364.html#connect>> [Abr 8, 2009].

¹⁰ O'BRIEN, Rory. 2001. "Research into Digital Divide in Canada". University of Toronto. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://www.web.net/~robrien/papers/digdivide.htm>> [Sep 17, 2008].

Vid., MANLEY, John. 1999. "Canada and the Internet Revolution: Connecting Canadians". *Annual Meeting of the Trilateral Commission in Washington DC*. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.trilateral.org/annmtgs/trialog/trlgtxts/t53/man.htm>> [Sep 17, 2008].

tecnologías de información y comunicación, se desarrollaron los servicios red y se estableció el dominio 'gob.mx'.

La Ley de Telecomunicaciones, decretada hasta finales de 1995 por el Congreso de la Unión¹¹ fue de gran importancia para empezar a desarrollar la infraestructura tecnológica que soportaría posteriormente el e-Gobierno. Sin embargo, a pesar de que se han hecho esfuerzos para que la infraestructura tecnológica cubra al país, el universo de ciudadanos con acceso a las tecnologías informáticas y a Internet es limitado por los altos costos y el analfabetismo en general que junto con el rezago social caracterizan a gran parte de la población.

De lo anterior se puede deducir que aunque Canadá y México se preocuparon por cubrir al país con una red de telecomunicaciones con acceso a Internet, el primer país se preocupó además por educar a la población en el uso de esas tecnologías, lo que no ha sucedido en México, donde la infraestructura tecnológica es desaprovechada y no existen programas de enseñanza tecnológica que impulsen su utilización.

En este sentido se considera de gran importancia señalar que México tiene una población tres veces mayor a la de Canadá, lo que impactado en el desarrollo de la infraestructura tecnológica y en la apropiación de las tecnologías de la información y comunicación. Al analizar los datos referidos a población contra los datos sobre usuarios de Internet, se observa esa gran diferencia:

Tabla I-1. Datos sobre Internet en México-Canadá en 2009

	México	Canadá
Total estimado de población (en millones)	112.5	33.5
Total de usuarios de Internet (en millones)	30.6	25
Porcentaje de Penetración de Internet	27.5%	74.9%

Fuente: Internet World Stats 2009¹²

Una síntesis sobre el comportamiento tecnológico en ambos países arroja los siguientes datos:

¹¹ RUELAS, Ana Luz. 1995. "México y Estados Unidos en la revolución mundial de las telecomunicaciones". Lanic. Austin, Texas: Universidad Autónoma de Sinaloa/Universidad Nacional Autónoma de México/University of Austin at Texas. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://lanic.utexas.edu/la/Mexico/telecom.html>> [Jun 24, 2009].

¹² Internet World Stats. 2009. "Internet Usage and Population in North America". [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.internetworldstats.com/stats14.htm#north>>, "Internet Usage and Population in Central América". [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.internetworldstats.com/stats12.htm>> [May 19, 2010].

- La cobertura territorial de infraestructura tecnológica (*hardware, software, sistemas, redes, conectividad a Internet, bases de datos, infraestructura para capacitación en línea y recursos humanos especializados*) en Canadá inició en la década de los ochenta y en México a finales de la década de los noventa.
- Canadá realizó las acciones para extender la red informática a nivel nacional en esa misma década, pero en México fue hasta mediados de la década de los noventa cuando empezaron las acciones para establecer una red de telecomunicaciones y hasta principios de 2000 cuando se emprendieron programas para conformar una infraestructura tecnológica a nivel nacional.
- Para finales de siglo, Canadá observó el potencial de las tecnologías de la información y comunicación y las relacionó con los principios de la Nueva Gestión Pública y la gobernanza para proyectar un e-Gobierno definido y enfocado al ciudadano.

Una de las innovaciones organizacionales distintivas en el sector público canadiense se encuentra en el rubro de la prestación de servicios alternativa, la cual ha sido definida como un proceso de reestructuración del sector público para mejorar la prestación de servicios hacia los clientes mediante la combinación de funciones de gobernanza entre individuos, grupos comunitarios y otras entidades gubernamentales¹³.

Pero en México, las tecnologías de la información y comunicación empezaron a ser consideradas hasta principios del siglo XXI de la mano de la Nueva Gestión Pública y la gobernanza, por lo que existe un retraso tecnológico y un desfase en la implementación de una gestión eficiente que promueva un mayor desarrollo.

Cabe enfatizar que en este país aunque los primeros síntomas de la Nueva Gestión Pública se empezaron a dibujar a finales del siglo XX, su adopción fue a principios del siglo XXI, más con miras a ajustarse a los requerimientos internacionales que con la intención de renovar la gestión, sobre todo porque los requisitos propios de este modelo rebasaban las condiciones de gobierno y sociedad imperantes en el país, donde existe un

¹³ SANDFORD, Borins. 2000. "New Public Management, North American Style" Chapter 13 in MCLAUGHLIN, Kate, Stephen Osborne and Ewan Ferlie. 2002. **The New Public Management: Current Trends and Future Prospects**. London and New York: Routledge. p. 189. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <http://www.utsc.utoronto.ca/~mgmt/courses/mgtc42/na-style.doc> [Jun 11, 2009]. Traducción propia.

complicado sistema institucional y prevalecen los intereses personales y grupales sobre los sociales.

La experiencia mexicana ha puesto de manifiesto dos supuestos erróneos en el debate internacional sobre la Nueva Gestión Pública: que hay una tendencia mundial de reformas nacionales similares, y que cada cambio en el sector público es parte de este nuevo paradigma. Sin embargo, los cambios en el sector público mexicano son el resultado de ajustes graduales a dos procesos internos más amplios: la liberalización económica y democratización política que han llevado a una administración más pequeña y relativamente más responsable¹⁴.

Inicialmente al igual que en Canadá, las reformas se dirigieron hacia el servicio profesional de carrera, aunque también se intentó orientar a la Administración Pública hacia la flexibilidad, la prestación de servicios al ciudadano y la eficiencia. Posteriormente se integraron las tecnologías de la información y se desarrollaron los sitios *web* del gobierno, donde se colocó información esencial, y se planteó lograr una participación más efectiva.

Pese a que estos mecanismos fueron la base de la transformación del gobierno, en México no se implementaron las acciones que conforme a Hood¹⁵ garantizan el cambio, es decir, garantizar la autonomía de los agentes, utilizar los mecanismos del mercado para promover la competencia del sector público e impulsar la descentralización; por consiguiente la construcción del e-Gobierno se concentró en el uso de las tecnologías sin considerarse el marco institucional.

De forma local, en ambos países se desarrollaron grupos de gobernanza tendientes a alcanzar un mayor desarrollo económico, logrando a través de la cooperación el *empowerment* o empoderamiento¹⁶ Esa gobernanza

¹⁴ CEJUDO, Guillermo. 2008. "Explaining change in the mexican public sector: the limits of New Public Management". *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 74, No. 1, march, 111-127. Abstract. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.citeulike.org/user/pliscoff/article/2498748>> [Jun 12, 2009]. Traducción propia.

¹⁵ HOOD, Christopher. 1991. "A Management for All Seasons". *Public Administration*. Vol. 69, Issue 1. p. 9.

¹⁶ *Vid.*, FOX, Jonathan. 1992. "Democratic Rural Development: Leadership Accountability in Regional Peasant Organizations" in *Development and Change*. London: Sage Publications. Vol. 23. No. 2. Abril. pp. 1-36.

De acuerdo con el Banco Mundial, el *empowerment* o empoderamiento es el proceso de incrementar la capacidad de los individuos o grupos para realizar decisiones propositivas y transformarlas en acciones deseables y resultados. La capacidad está influenciada por la presencia de dos factores primarios interrelacionados: la agencia entendida como la habilidad de un actor o grupo de actores para realizar decisiones propositivas y la estructura de oportunidad

territorial ha favorecido la emergencia de redes sociales, políticas y económicas que impulsan el desarrollo comunitario, donde mediante el capital social y los símbolos de identidad se vinculan el Estado y la sociedad para formular y promover procesos de cooperación, así como crear nuevas instituciones que fortalecen la confianza.

- Un dato relevante es el hecho de que en 2010, Canadá dedicó el 4.5% del Producto Interno Bruto¹⁷ a la inversión en tecnologías de la información y comunicación, mientras que en México, en ese mismo año, sólo se dedicaron 18 millones de pesos a las tecnologías de la información y comunicación, es decir, menos del 1% del PIB¹⁸
- La brecha digital, que exacerbó las desigualdades existentes e incluyó las nuevas provocadas por las tecnologías de la información y comunicación, se ha tratado de reducir en Canadá mediante una expansión de las tecnologías y el acceso a las mismas, además de fomentarse la alfabetización informática; en México para reducirla se extendió el acceso a las tecnologías mediante centros comunitarios digitales, pero la alfabetización informática no ha sido prioritaria.

La adopción de las tecnologías de la información y el establecimiento de kioscos electrónicos permitió al gobierno canadiense reducir personal público y por tanto reducir costos, incluso desarrolló nuevas tecnologías¹⁹, como las herramientas interactivas para el proceso analítico en línea (*On-*

definida como aquellos aspectos institucionales que influyen en la capacidad de los actores para transformar la agencia en acción. Mediante el establecimiento de las 'reglas de juego' para el ejercicio de la agencia, el contexto institucional determina un mayor o menor medida, la efectividad de ésta. ASLOP, Rut, Mette Frost, Jeremy Holland. 2006. **Empowerment in practice. From Analysis to Implementation**. Washington, DC: The World Bank. pp. 10-11.

¹⁷ Gross Domestic Product (GDP) o Producto Interno Bruto (PIB) refiere el valor monetario de la producción de bienes y servicios finales de un país, normalmente durante un año.

¹⁸ *Vid.*, Information Technology Association Canada. 2010. "ICT Investment Gap between Canada and the United States grows to 40%". Ottawa, Canada: Information Technology Association Canada/CNW Group. Nov 22. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://www.newswire.ca/en/releases/archive/November2010/22/c6634.html>> [Feb 27, 2011].

Information Technology Association Canada. "Budget 2009 Provides Nearly \$1.5 Billion in Measures to Stimulate ICT". Media Centre. Ottawa, Canada: Information Technology Association Canada. Jan 27. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <http://www.itac.ca/site/media_details/953/> [Sep 14, 2010].

MENDIETA, Susana. 2010. "Proponen etiquetar presupuesto para tecnologías de la información". México: Milenio. Sep. 8. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.milenio.com/node/525711>> [Sep 14, 2010].

Infotec. 2009. "Menor a 1% del PIB, Inversión de México en TIC". México: Infotec. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<http://www.infotec.com.mx/wb/infotec/86c_not808_menor_a_1_del_pib_inversion_de_mexico_e> [Sep 14, 2010].

¹⁹ *Ibidem*. p. 188.

Line Analytical Processing)²⁰ y a los ciudadanos les permitió realizar transacciones electrónicas.

Un ejemplo de ello fue el establecimiento del programa para las pequeñas comunidades denominado '*Smart Communities Program*' que ha facilitado a las comunidades usar las tecnologías de la información y comunicación y tener acceso a la información electrónica referida a cuidados para la salud, educación, capacitación y desarrollo empresarial, lo que ha resultado en el empoderamiento de residentes y organizaciones locales.

En México, al igual que en Canadá, se colocaron kioscos electrónicos a través del programa y el sitio *web* de "e-México", considerado un ejemplo de las cualidades de gobernanza que debía tener el gobierno y que podía explotar a través de las tecnologías de la información y comunicación. Este programa impulsó el establecimiento de Centros Comunitarios Digitales con el propósito de acercar las tecnologías de la información y comunicación a todos los rincones del país. El problema al que se enfrentó el gobierno fue la carente capacitación del personal a cargo de esos Centros tanto para atenderlos tecnológicamente como para ayudar y enseñar a los ciudadanos a utilizar las computadoras.

Por otro lado, el establecimiento del e-Gobierno implicó no sólo contar con una infraestructura tecnológica que comprendiera al país, sino realizar una reingeniería de los procesos cotidianos para convertirlos en procesos virtuales que pudieran ser colocados en Internet. Además, la conformación de un sistema de gobierno electrónico caracterizado por una identidad, un conjunto de sitios *web* bien estructurados -cuya vinculación fue esencial para conformar un sistema red- y la colocación de información de validez e interés para los usuarios, con miras a satisfacer sus necesidades diversas.

En Canadá la planeación y organización del sistema red de e-Gobierno ha sido fundamental para lograr el éxito en la implementación del mismo. La existencia de programas paralelos interconectados facilitó la conformación de una red con la cual la se fortaleció la vinculación vertical y transversal de diversos programas o estrategias que se implementaron de forma paralela. En el mismo sentido, el sistema de interoperabilidad ha permitido la implementación de iniciativas de estandarización con el fin de sistematizar la captura, organización y distribución de información.

²⁰ CELY-Pulido John, Yvan Bédard. 2006 "El Paradigma Multidimensional: Desarrollo de Nuevas Tecnologías para la Gestión del Territorio". *XII Selper International Symposium*. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.idrc.ca/uploads/user-S/11659567051SkillNet-Canada.pdf>> [Jul 10, 2010].

Estas acciones favorecieron el diseño de sitios *web* poseedores de una identidad, mismos que incluyeron los elementos de la usabilidad y accesibilidad y que han permitido a Canadá otorgar información y servicios en línea accesibles, seguros y de calidad²¹.

Por el contrario, en México la planeación fue prácticamente nula. Ello obedece a la competencia entre agencias y la focalización hacia lograr grandes objetivos en lugar de avanzar por pasos. La interoperabilidad y el establecimiento de estándares para el uso de una plataforma tecnológica que permitiese la integración de servicios e información, se ha visto dificultada por la inflexibilidad y rigidez existentes al interior de cada dependencia gubernamental.

La descentralización en ambos países se ha visto favorecida por el e-Gobierno. En Canadá el reconocimiento de las heterogeneidades y la ruptura de la rigidez de las jerarquías ha dado lugar a nuevas tramas institucionales, caracterizadas por el rol del gobierno que se ha convertido en guía y coordinador de la distribución de recursos para mejorar su utilización. En México, la descentralización ha favorecido la creación de alianzas, particularmente en el nivel local para resolver problemas específicos, tal es el caso de las diferentes experiencias de terciarización o cofinanciamiento donde los individuos se han organizado para alcanzar sus intereses²².

Por otro lado, a pesar de buscarse permanentemente el reforzamiento de la democracia, de la e-Gobernanza y el *empowerment* de los usuarios, las iniciativas gubernamentales de e-Gobierno crean una diferencia importante. Mientras que en Canadá se pregunta a los ciudadanos respecto a la clase de e-Servicios que necesitan y el plan de e-Gobierno se funda en base a la información otorgada por los propios usuarios, en México estos aspectos son inexistentes ante la focalización que prevalece en la racionalización administrativa, más que en la búsqueda y fomento de la participación y en lograr una prestación eficiente de servicios en línea.

Dos características más a ser consideradas:

1) En Canadá existe desde los inicios de la implementación del e-Gobierno un marco jurídico y regulatorio para su funcionamiento, en México prácticamente es inexistente y la salvaguarda de la privacidad, de la seguridad y de la certificación electrónicas sólo está reglamentada administrativamente.

²¹ FURLONG, Shauneen. 2005. "E-Government in Canada. A case of Study". *Contributory Conference on 'ICT and Creativity'*. Vienna, Austria: WSIS. Jun 2. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<http://www.wsa-conference.org/presentation/shauneen_furlong.pdf> [Jun 27, 2009].

²² *Vid., op. cit.*, FOX, Jonathan. 1992. pp. 1-36.

2) Tanto en Canadá como en México la transparencia y la rendición de cuentas adquirieron gran relevancia; sin embargo, el comportamiento ha sido diferente.

En Canadá existen sistemas e instituciones que mantienen permanente vigilancia sobre las dependencias y los servidores públicos para evitar la corrupción. Las leyes de libertad de expresión y las agencias independientes dan soporte a la transparencia y su divulgación. De hecho, el Índice de Percepción de la Corrupción (CPI por sus siglas en inglés) ubica a este país en 2010 en un rango de 8.9 puntos²³ ocupando el sexto lugar a nivel mundial (de entre 178 países) por su bajo nivel de corrupción.

En México a pesar de existir programas y regulaciones para vigilar el comportamiento y evitar la corrupción, el alto nivel de ésta se ha mantenido por más de diez años aun cuando en 2002 se legisló la transparencia y se creó una dependencia *ex profeso* para su cumplimiento y en 2005 se creó la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y Combate a la Corrupción²⁴ que ha demostrado estar más preocupada por crear normatividad y atender los problemas electorales y su transparencia que por prevenir y combatir la corrupción²⁵, lo que dio como resultado que en 2010 el Índice de Percepción de la Corrupción fuese de 3.1 puntos, ubicándose en el nonagésimo octavo lugar a nivel mundial.

Como se ha visto las diferencias entre ambos países en materia de e-Gobierno son notorias y los sitios *web* se han convertido en reflejos del gobierno, observándose mecanismos *top-down*²⁶ donde la información se encuentra

²³ En el Índice de Percepción de la Corrupción CPI que estableció la Organización Transparencia Internacional, el cero implica un altísimo grado de corrupción y el diez inexistencia de ella. *Vid.*, Transparency International. 2008. “Los altos niveles de corrupción persistentes en países de bajos ingresos suponen un “desastre humanitario continuo”. Berlín, Alemania: Transparency International. p. 9. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi> [Jul 1, 2009],

Vid., Transparency International. 2010. “Corruption Perceptions Index 2010 Results”. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results> [Jul 10, 2010].

²⁴ Comisión Intersecretarial para la Transparencia y Combate a la Corrupción. 2010. Secretaría de la Función Pública. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/>> [Jul 10, 2010].

²⁵ *Vid.*, Diario Oficial de la Federación. 2000. “Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012”. México: Diario Oficial de la Federación. 23 de abril. Última reforma: 11 diciembre de 2008. pp. 14-15. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/wb/SFP/pnrctcc>> [Jun 2, 2009],

Vid., op. cit., Transparency International. 2009.

²⁶ *Top-down* y *bottom-up* son modelos analíticos en la fase de implementación de las políticas públicas. El primero (de arriba hacia abajo) pretende considerar los factores que inciden en la puesta en práctica de la política pública como la formulación de objetivos, recursos, comunicación interorganizativa, capacidad de control o medio ambiente con el fin de evitar conflictos e

centrada en las funciones, atribuciones, estructura de la organización y reportes oficiales, más que promover la comunicación, proveer vínculos a correos electrónicos de los servidores públicos e invitar a los usuarios a recibir información gubernamental vía electrónica.

En la investigación se pretende demostrar primero, que independientemente de estas diferencias en su desarrollo, la e-Gobernanza en los sitios *web* de estos países no sólo está estrechamente vinculada al desarrollo económico, sino con la capacidad de explotar las tecnologías de la información y comunicación en el gobierno, de tal manera que en los sitios *web* el diseño se encuentre orientado a los intereses y las necesidades de los usuarios, que la información les ayude en su quehacer diario y su voz sea escuchada.

Segundo, que el gobierno en México necesita poner mayor atención a las tecnologías de la información y comunicación y aprovechar las relaciones con Canadá para impulsar el e-Gobierno y reestructurar sus sitios *web*, de tal manera que éstos obtengan un formato *bottom-up* que ayude al gobierno a ser eficiente y

irregularidades. Se lleva a cabo desde la cúpula administrativa hacia abajo, a la sociedad, en un esquema jerárquico de autoridad. El segundo se basa en la importancia de los diferentes actores participantes en las políticas públicas y se desarrolla a partir del principio de circularidad (que establece que los programas públicos no tienen un principio, desarrollo o fin, sino que están en un proceso de formulación permanente caracterizado por la inexistencia de decisiones definitivas y la manifestación de transformaciones durante la existencia del programa) y la presencia de redes políticas y redes de actores; nace en la sociedad de los diferentes actores que influyen el proceso público y conforma redes. *Vid.*, RODRIGUEZ, Manuel. 2010. "El proceso de implementación de políticas públicas". *Blog sobre Teoría y Paradigmas. WordPress.com*. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://gobiernoyadministracion.wordpress.com/2010/05/14/el-proceso-de-implementacion-de-las-politicas-publicas/>> [Nov 21, 2009].

En el campo de las tecnologías de la información y comunicación *top-down* y *bottom-up* son estrategias de procesamiento de información. La primera parte de la definición de un sistema en su totalidad donde se van desprendiendo las partes para redefinirlas y detallarlas hasta que se conforma una especificación completa que le da validez al modelo. La segunda va de la definición y detalle individual de las partes y su enlace hasta conformar un sistema completo. *Vid.*, Wikipedia. s/f. "Top-down y bottom-up". Wikipedia. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <http://es.wikipedia.org/wiki/Top-down_y_Bottom-up> [Julio 15, 2010].

En administración ambos términos se utilizan para indicar la forma en que se toman las decisiones. En el formato *top-down* las decisiones son tomadas desde la cúpula y descienden hasta los niveles bajos jerárquicamente. En el formato *bottom-up* las decisiones son tomadas por un conjunto de personas, empleados o una comunidad con el fin de resolver algún problema. LEFEBVRE, Élisabeth and Louis A. Lefebvre. 1996. "Characteristics of the Decision-making Process as a Prime Adoption Factor" en **Information and Telecommunication Technologies: The Impact of their Adoption on Small and Medium-sized Enterprises**. The International Development Research Centre. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <http://www.idrc.ca/en/ev-30730-201-1-DO_TOPIC.html> [Julio 15, 2010].

Aunque lo correcto sería traducir y utilizar los términos en español, éstos se utilizan en la mayor parte de la literatura en inglés, razón por la cual se mantienen en el idioma original.

mejorar su imagen, pero a la vez facilite la reducción de la brecha digital y promueva el cambio buscado a través de las reformas político-administrativas.

La investigación realizada es de corte epistemológico cuyas facetas de análisis fueron histórico-tecnológica referida a la Sociedad de la Información y las tecnologías de la información y comunicación; político-administrativa referida a las reformas de Nueva Gestión Pública y gobernanza; tecnológico-administrativa referida a la conjunción de las tecnologías y la administración para conformar el e-Gobierno y la e-Gobernanza y; estratégica, donde se realiza un análisis comparativo de los sitios *web* de de la Administración Pública Federal Centralizada de Canadá y México, sin incluir agencias y órganos desconcentrados, con el fin de encontrar los elementos de la e-Gobernanza.

La investigación está dividida en dos partes. La primera parte es más de carácter cualitativo e integra la información contextual y teórica que sustenta la presencia de las variables de la investigación: tecnologías de la información y comunicación, sitios *web*, gobierno, gestión pública, gobernanza, e-Gobierno, buena gobernanza, explicando las características de estos componentes y la manera en que se entretelen y combinan en el entramado social, político, administrativo y tecnológico para dar lugar a la e-Gobernanza.

La variable central fue la e-Gobernanza, la cual se integra con cinco elementos: Interactividad, e-Transparencia, e-Servicios, e-Participación y e-Seguridad, mismos que conforman un sistema de categorías que facilitó el análisis. Para realizar la medición, estas categorías se descompusieron en nueve subcategorías y en setenta y ocho indicadores para obtener una visión del conjunto y realizar la comparación.

La segunda parte de la investigación que conforma el objeto de estudio, es de carácter cuantitativo y se integra por los resultados del análisis de los sitios *web*, señalados.

La comparación de los indicadores se realizó en cuatro momentos. En el primero se llevó a cabo la revisión de seis sitios *web* de cada país, de los sectores social, económico, político, derechos humanos, justicia y salud (uno por sector); sin embargo, los resultados obtenidos no permitieron encontrar los elementos de la e-Gobernanza, por lo que se amplió la muestra a los sitios *web* de la Administración Pública Federal Centralizada de ambos países sin incluir agencias en Canadá y órganos desconcentrados en México.

El segundo momento entonces fue la valoración de esos sitios *web*. Para confirmar los resultados obtenidos se realizó una tercera valoración que arrojó cambios contundentes en los sitios *web* mexicanos que habían sido modificados, lo que implicó en ese caso empezar prácticamente de nuevo. Al iniciar el análisis

y sistematización de los datos se observaron nuevamente cambios en esos sitios *web* que implicó una cuarta revisión, entonces se decidió delimitar el tiempo de la investigación para que fuera hasta noviembre de 2009.

Aparte de ese problema, el hecho de ser un tema nuevo y por ende existir múltiples definiciones para las variables de la investigación, se pusieron de manifiesto la complejidad, los problemas y los retos del tema; así mismo, la escasez de documentos recientes en las bibliotecas de las principales universidades en México, así como la rápida transformación de estos componentes dificultaron la medición de los datos. No obstante, a partir de los indicadores establecidos se obtuvieron resultados interesantes.

La investigación se compone de cuatro capítulos donde:

A partir de los conceptos de Sociedad de la Información, telecomunicaciones, tecnologías de la información y comunicación y brecha digital se crea un marco conceptual y contextual que posteriormente otorgará sentido a la e-Gobernanza. Así, el primer capítulo denominado *La tecnología y sus manifestaciones en la sociedad actual* responde a las preguntas de investigación: ¿qué es la Sociedad de la Información? ¿qué papel juegan la Sociedad de la Información y las tecnologías de la información y comunicación en la actualidad? ¿las tecnologías de la información y comunicación mejoran la calidad de vida de los individuos?

Para dar respuesta a estas preguntas se realizó un recorrido a través de los diferentes factores que dieron lugar a la revolución post-industrial y posteriormente a la Sociedad de la Información, así como la identificación de la infraestructura y la infoestructura como elementos básicos para la inserción de los países en ella, mismos que además, abren la puerta al conocimiento de las tecnologías de la información y comunicación y con ellas a Internet, a la *World Wide Web* y a la conformación de los sitios *web*. Finalmente se enfatizan las consecuencias que el uso de las tecnologías ha propiciado en la sociedad, al favorecer el surgimiento de la brecha digital.

Mediante los paradigmas de la Nueva Gestión Pública y la Gobernanza se crea el marco teórico que sustenta a la e-Gobernanza, por ello el segundo capítulo *Reformas administrativo-participativas* responde a las preguntas de investigación: ¿de qué manera impactó la Sociedad de la Información al ámbito gubernamental? ¿qué papel juegan la Nueva Gestión Pública, la gobernanza y la nueva gobernanza como reformas del Estado en la Sociedad de la Información?

En este apartado se realizó un análisis del gobierno y la administración pública como base para el surgimiento de la Nueva Gestión Pública como reforma organizacional, estableciéndose los principios teóricos y su vinculación con las tecnologías de la información y comunicación; así mismo, se realizó un análisis de

la gobernanza como reforma política que aspira a la colaboración entre los sectores público y privado y la sociedad, introduciéndose sus fundamentos teóricos, la vinculación con la Nueva Gestión Pública y la interrelación entre ambas reformas que da como resultado la buena gobernanza.

El uso de las tecnologías de la información para hacer más eficiente al gobierno conllevó al e-Gobierno y con éste a la e-Gobernanza que no sólo obedece a la digitalización de los servicios, sino que se convierte en una guía para lograr las metas. En el tercer capítulo *Las tecnologías en la administración pública* se realiza un análisis que da respuesta a las preguntas de investigación: ¿de qué manera las tecnologías de la información y comunicación se insertan en el gobierno y en la administración pública?, ¿Qué papel juega la e-Gobernanza? ¿Cuáles son los elementos de la e-Gobernanza? ¿De qué manera impacta la e-Gobernanza en los sitios *web*?

El análisis permitió dar cuenta del surgimiento del e-Gobierno y la e-Gobernanza al utilizarse las tecnologías de la información y comunicación en la Buena Gobernanza. La presencia del e-Gobierno y de la e-Gobernanza depende directamente de la existencia de infraestructura e infoestructura, así como de la presencia de recursos y capacidades administrativas de las dependencias para interrelacionarse e implementar proyectos en beneficio de los ciudadanos. Por tanto, en este apartado se caracterizan el e-Gobierno y especialmente la e-Gobernanza y los elementos que la identifican.

Para determinar la presencia de la e-Gobernanza en los sitios *web* de Canadá y México, en el cuarto y último capítulo denominado *La e-Gobernanza en los sitios web gubernamentales de Canadá y México* se presenta una introducción referida a la inserción de Canadá y México en la Sociedad de la Información, concretamente el desarrollo de la infraestructura, el uso de Internet y la *World Wide Web* para implementar los sitios *web* gubernamentales y se realiza una explicación sobre la metodología llevada a cabo para el análisis. La pregunta que guía el apartado refiere a ¿Cómo se comportan los elementos de e-Gobernanza en los sitios *web* de la Administración Pública Federal centralizada en México y Canadá?

Para dar respuesta se realiza un análisis muy específico sobre los sitios *web* de la Administración Pública Federal centralizada a partir de los elementos de la e-Gobernanza. Este análisis permitió por un lado, comparar su manifestación y su funcionalidad y, por otro, identificar las fortalezas y las debilidades que ambos países tienen en sus sitios *web* en materia de e-Gobernanza, señalando las acciones que necesitan ser realizadas para reforzarla.

1. La tecnología y sus manifestaciones en la sociedad actual.

Indiscutiblemente los cambios no pueden ser entendidos por sí mismos separados del contexto donde surgen y especialmente de los movimientos sociales, de las tendencias económicas y de los sucesos políticos.

A partir de los procesos de globalización basados en la integración de una sola economía de mercado, la caída del Estado de Bienestar y con éste la aplicación de las políticas económicas para el crecimiento establecidas en el Consenso de Washington²⁷, las relaciones globales se propagaron alrededor del mundo y propiciaron la conformación de una geografía social con dimensiones universales, reafirmadas por la interdependencia global de los mercados financieros.

Estas relaciones favorecieron la emergencia de un mundo transnacional donde la convergencia de diversos actores, caracteres y procesos modificaron el desarrollo e intervención del Estado en una esfera multidimensional y se atenuaron las barreras fronterizas para dar lugar a un espacio social conocido como supraterritorialidad, donde lo global coexiste con lo local, lo nacional y lo regional²⁸.

De forma paralela, se iniciaron una serie de cambios sociales, políticos y económicos impulsados por la irrupción de la revolución tecnológica que se centró

²⁷ Estas medidas económicas inicialmente fueron pensadas para fomentar el crecimiento económico en América Latina y después como programa económico general. WILLIAMSON, John. 2004. "A short History of the Washington Consensus". Paper commissioned by Fundación CIDOB for the Conference *From the Washington Consensus towards a new Global Governance*. Barcelona. Sep. 24 y 25. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.iie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf>> [Oct 3, 2008]

²⁸ SHOLTE, Jan Aart. 2000. **Globalization: a critical introduction**. 2a. Edición. Nueva York: Palgrave.
Vid., OSZLAK, Oscar. 2007. "Informe de Conclusiones. Área Temática: Estado y Democracia". *XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santo Domingo, República Dominicana: CLAD. del 30 de octubre al 2 de noviembre. p. 5. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0057700.pdf>> [Ago15, 2008].

alrededor a las tecnologías de la información y comunicación. A partir de ella, la economía se hizo interdependiente a escala mundial y se crearon nuevas relaciones entre Estado y sociedad.

La revolución tecnológica contribuyó con la construcción de una infraestructura para la interconexión transnacional, donde las computadoras sirvieron para la automatización y sistematización de la información; entonces se volvió técnicamente posible la "... disponibilidad mundial (aunque social y políticamente restringible) y la plena comunicabilidad de todo conocimiento, desarrollo y cambio"²⁹. Sin embargo, la revolución tecnológica trajo aparejado un recrudecimiento de las desigualdades, especialmente en los países subdesarrollados, que representan los grandes problemas de la actualidad y la búsqueda permanente de soluciones para su resolución.

1.1. La Revolución Post-industrial y la Sociedad de la Información

Históricamente, en los últimos treinta años del siglo XX se produjo una transformación económica a nivel mundial caracterizada por múltiples cambios como resultado de los avances sociales, políticos y económicos, que impulsaron nuevas y dinámicas industrias basadas en avances tecnológicos. En esta época, los avances científicos como la electrónica cuántica, la teoría de la información, la ecología abrieron el paso a una concepción diferente de la vida.

Los acontecimientos que favorecieron la presencia de las relaciones sociales y técnicas y permitieron el cambio fueron principalmente:

- La liberación de las tecnologías militares desarrolladas especialmente por Estados Unidos durante la Guerra Fría, en materias satelital y redes digitales.
- La crisis petrolera de 1973 que obligó a la búsqueda de un nuevo modelo de industrialización.
- La crisis del Estado de Bienestar que obligó a los Estados a buscar la aplicación de nuevas políticas económicas para el crecimiento.
- La crisis de la gobernabilidad³⁰ que obligó a los estados democráticos a encontrar nuevas formas de administrar y otorgar legitimidad al discurso político.

²⁹ KAPLAN, Marcos. 2002. "Estado y Globalización". *Serie Doctrina Jurídica* No. 90. México: IJ/UNAM. p. 262. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.bibliojuridica.org/libros/1/277/4.pdf>> [Abr 15, 2008].

³⁰ AGUILAR, Luis. 2006. **Gobernanza y Gestión Pública**. México: Fondo de Cultura Económica. Introducción.

A finales de la década de los setenta la revolución post-industrial significó solo el punto de partida de un cambio de grandes niveles, y la adopción de las tecnologías de la información y comunicación para enfrentar la crisis que posteriormente, en la década de los ochenta, facilitó el inicio de la Sociedad de la Información.

Autores como Bell, Drucker, Toffler y Touraine coinciden en el hecho de que la base de la transformación social fue el paso de una economía basada en el trabajo, la producción de bienes y la manufactura hacia una economía de servicios donde el conocimiento se convirtió en factor clave productivo.

Estos autores calificaron a la revolución post-industrial en cinco aspectos clave que caracterizaron el desarrollo del momento:

1. El trabajo informacional³¹; esto es, cuando el trabajo mecánico o manufacturado, como el ensamble de piezas característico de la sociedad industrial, se reduce para dar paso al trabajo basado en las computadoras y la información; cuando las actividades productivas tienen como base el conocimiento y la información y como eje central de producción los servicios.

2. El paso de los trabajadores mecánicos de la revolución industrial³², como obreros, operarios, vendedores que eran conocidos como trabajadores de cuello

³¹ De acuerdo con Castells, el término informacional “indica el atributo de una forma específica de organización social en la que la generación, el procesamiento y la transmisión de información se convierten en las fuentes fundamentales de la productividad y el poder, debido a las nuevas condiciones tecnológicas que surgen en este período histórico”. Castells también utiliza el término de informacionalismo y lo define como la orientación hacia el desarrollo tecnológico, hacia la acumulación de conocimiento y hacia grados de complejidad en el procesamiento de información. Vid., CASTELLS, Manuel. 1997. **La era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura**. Vol. I. *La Sociedad Red*. Madrid: Editorial Alianza. p. 47. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://www.hipersociologia.org.ar/catedra/material/Castellsprol.html>> [Sep 21, 2007].

Miège por su parte denomina informatización a los modos de producción que emergieron después de la caída del Muro de Berlín, donde el uso de la tecnología fue esencial para lograr un mayor desarrollo. BARNA, Judith, Elizabeth Fichez, Pierre Moëglin. 2006. “Homage à Bernard Miège”. *Rencontre entre Bernard Miège et le SIF. Séminaire Industrialisation de la Formation*. Janvier 2006. Hiper Artículos en Ligne. Edutice 00281393, version 1, Jul 22, 2008. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/28/13/93/PDF/Hommage_Miege.pdf> [Jun 4, 2009].

³² En la historia de la humanidad han existido hasta ahora tres momentos clave en su desarrollo que son sabiamente determinados por Toffler como revoluciones u olas: la revolución agrícola o primera ola, caracterizada por la creación de una civilización que deja de ser nómada y se asienta para cultivar la tierra y dar paso al florecimiento de ciudades basadas en el comercio; la revolución industrial o segunda ola, que se caracterizó por el invento tecnológico de las máquinas electromecánicas y la obtención de energía de productos como el gas, el carbón y el petróleo. La revolución de la información o tercera ola que se caracteriza por los avances tecnológicos, eléctricos, computacionales y la creación de redes. TOFFLER, Alvin. 1980. **La Tercera Ola**. Trad. Adolfo Martín. Bogotá, Colombia: Plaza & Janes, SA. Editores. *passim*.

azul (*blue collar workers*), a trabajadores informacionales, como los ejecutivos, profesionales y técnicos, que en la revolución de la información son denominados trabajadores de cuello blanco (*white collar workers*)³³ por encargarse directamente de funciones de oficina.

3. La sustitución del *know how* (conocimiento técnico para hacer algo; saber hacer) por trabajo teórico donde el conocimiento y la información se convirtieron en la base de la innovación. La información y el conocimiento aparejados con las computadoras y los sistemas de transmisión de datos facilitaron la toma de decisiones y dieron lugar a la tecnología intelectual. Bell indicó que esta sustitución se convertiría en la estructura medular de la economía.³⁴

4. Los cambios en la economía y producción de bienes se hicieron más extensos y personalizados; en la sociedad se dio apertura a nuevas formas de relación y a la creación de nuevas estructuras sociales; en la política, se empezó a luchar por gobiernos más democráticos y el cambio estructural; en la comunicación, se empezaron a utilizar las computadoras y la transmisión por cable y por satélites.

Esta nueva civilización trae consigo nuevos estilos familiares; formas distintas de trabajar, amar y vivir; una nueva economía; nuevos conflictos políticos; y, más allá de todo esto, una conciencia modificada también³⁵.

5. Se impulsó el desarrollo tecnológico informático. Las industrias de la electrónica y la computación fueron la clave del desarrollo y del cambio, porque facilitaron el flujo de información y lo diversificaron hacia las diferentes actividades. Aunque no menos importantes fueron las industrias espacial, oceanográfica y genética³⁶ que revolucionaron los intereses de la sociedad y las formas de pensar.

A su vez, la información dejó de ser limitada para difundirse y extenderse entre la sociedad; así como el conocimiento se amplió y dio lugar a nuevas formas de entendimiento, aprendizaje y desarrollo. De ahí que el desarrollo tecnológico mundial se haya manifestado a través de una permanente innovación tecnológica caracterizada por tres olas de cambios: la revolución agrícola, la revolución industrial y la revolución de la información³⁷ que actualmente prevalece.

³³ BELL, Daniel. 1974. **The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting**. London: Heinemann. pp. 116-117.

³⁴ *Ibidem.*, p. 112.

³⁵ TOFFLER, Alvin. 1980. *op. cit.*, p. 9.

³⁶ *Ibidem.*, pp. 93-99.

³⁷ *Ibidem.*, p. 9.

Entre la revolución post-industrial y la Sociedad de la Información, Becerra³⁸ atinadamente señala la importancia que tuvo la crisis del Estado de Bienestar caracterizado por un conjunto de políticas públicas de planeación y protección social, que resultaron de la Segunda Guerra Mundial para reestructurar y reforzar el capitalismo, mismas que se basan en una economía industrializada donde media un acuerdo entre Estado, empresas y trabajadores para lograr la satisfacción de las necesidades sociales (educación, salud, seguridad social).

El Estado de Bienestar fue un modelo de crecimiento y expansión económica cimentado en una política de acumulación de capital que empezó a resquebrajarse a principios de los setenta, cuando el Estado no pudo continuar atendiendo las demandas sociales y por tanto debió ser reformulado, de tal manera que se encontraran modos de superar la crisis del modelo de crecimiento, de gobernabilidad.

Al mismo tiempo, la información que había sido de gran relevancia con el desarrollo de las tecnologías, dio lugar a la tecnificación de las industrias y nuevas formas de trabajo especializado que convulsionaron el funcionamiento de la economía, con lo cual se dio paso a la Sociedad de Información.

El concepto de Sociedad de la Información designa una nueva realidad vinculada a un nuevo paradigma de desarrollo basado en el conocimiento que provee de elementos para el manejo y procesamiento de la información, vista como bien intangible. En este contexto, las tecnologías de la información y comunicación se convirtieron en el motor del cambio a través del cual fluye la información y el conocimiento.

En la década de los ochenta la Sociedad de la Información se empezó a asociar a esos cambios a los cuales se aunó el surgimiento de Internet, con el cual el flujo de información empezó a ser vital impulsando el uso de las computadoras. Castells denominó a esta época la Sociedad Informacional³⁹ al enfatizar y legitimar la importancia de la información como fuente de poder y productividad.

Así mismo, Castells señaló que la transformación social estaba siendo complementada por las tecnologías de la información que permitieron al capital

³⁸ BECERRA, Martín. 2003. **Sociedad de la Información: Proyecto, Convergencia y Divergencia**. Enciclopedia Latinoamericana de Sociocultura y Comunicación. Bogotá, Colombia: Grupo Editorial Norma. pp. 38-40.

³⁹ Castells distingue entre Sociedad de la Información y Sociedad Informacional. La primera destaca el papel de la información, aunque considera que la información ha sido importante siempre. En la segunda, más allá del conocimiento y la información, prevalecen la observación y el análisis de los fenómenos que originan la transformación. *Vid.*, CASTELLS, Manuel. 1997. **La era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura**. Vol. I. *La Sociedad Red*. Madrid: Editorial Alianza. p. 47. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <http://www.hipersociologia.org.ar/catedra/material/Castellsprol.html> [Sep 21, 2007].

ser global y estructurarse alrededor de flujos financieros que facilitaron las transacciones en tiempo real. De ahí que la rentabilidad y la competitividad fueron los determinantes clave de la innovación tecnológica y la productividad, donde la información podía ser materia prima o producto.

La innovación tecnológica y el cambio organizativo centrados en la flexibilidad y la adaptabilidad fueron absolutamente cruciales para determinar la velocidad y la eficacia de la reestructuración⁴⁰.

Los cambios básicos de la Sociedad de la Información permitieron:

- a) El desarrollo de una nueva lógica productiva y organizativa articulada al cambio tecnológico.
- b) La conformación de nuevas estrategias político-administrativas, así como de diferentes formas de intervención estatal.
- c) La incorporación de funcionalidades basadas en las computadoras.
- d) La sustitución del trabajo humano por la microelectrónica y las telecomunicaciones.
- e) La generación de un sistema internacional de información.
- f) La interconexión financiera y comercial.
- g) La consolidación del sistema de servicios y del empleo precario o informal.
- h) El predominio del consumo⁴¹.

La presencia de las tecnologías de la información y comunicación y el flujo de información a niveles nacionales, internacionales, locales y regionales fueron básicos para el desarrollo de la Sociedad de la Información.

Cabe señalar que la Sociedad de la Información no sólo impulsó la información, sino también el conocimiento. Así, es posible identificar el término de Sociedad del Conocimiento acuñado por Fritz Machlup y Peter Drucker en la década de los sesenta⁴². Este término evolucionó para que a finales del siglo XX el conocimiento se convirtiera en recurso clave.

La sociedad del conocimiento es la primera sociedad humana, donde la movilidad ascendente es potencialmente ilimitada. El conocimiento difiere de los otros medios de producción porque no se puede heredar o legar. Tiene que

⁴⁰ *Ibidem.*, p. 45.

⁴¹ BECERRA, Martín. 2003. *op. cit.*, p. 43.

⁴² DRUCKER, Peter. 2001. "The Next Workforce. Knowledge workers are the new capitalists". *The Economist*. November 1. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.economist.com/node/770847>> [Jul 12, 2010].

ser adquirido por cada individuo, y todos empiezan con la misma ignorancia⁴³.

Posteriormente, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura (UNESCO) definió a la misma Sociedad del Conocimiento como el conjunto de “capacidades para identificar, producir, procesar, transformar, diseminar y usar información para construir y aplicar conocimientos al desarrollo humano. Ello requiere una poderosa visión social que abarque pluralidad, inclusión, solidaridad y participación”⁴⁴. Esto significa apropiarse críticamente de la información que circula en Internet para adquirir conocimiento.

Por su parte Miège la denominó “Orden de la Información” al considerar que “hace hincapié en un nuevo agenciamiento y ordenamiento de la información (todavía en formación) mostrando al mismo tiempo lo que oculta de organización o reorganización social”⁴⁵ y Negroponte la denominó ‘Ser Digital’ señalando que la información que fluye entre los sujetos y las computadoras determina la producción de nuevos servicios⁴⁶.

En la década de los noventa, la caída del muro de Berlín formalizó la globalización de la economía y la consolidación de Estados Unidos como potencia hegemónica, colaboraron para que la Sociedad de la Información tuviera un avance significativo que la orientó al uso masivo de las tecnologías en todas las actividades de la sociedad.

En ese momento, la Sociedad de la Información fue denominada por Castells como la Sociedad Red⁴⁷. De acuerdo con sus ideas, las redes de interés o sociedad red se empezaron a caracterizar por la presencia de estructuras sociales organizadas alrededor de las relaciones de producción, de poder y de experiencia, donde las configuraciones espacio-temporales se transformaron para agruparse y conformar redes que, a través del *empowerment* que les otorgan las tecnologías de la información y comunicación, son capaces de actuar de manera descentralizada.

⁴³ *Idem.*, Traducción propia.

⁴⁴ United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. 2005. **Toward Knowledge Societies**. p. 27. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.unesco.org/publications>>. [Dic 15, 2008].

⁴⁵ MIÈGE, Armand. 2002. “Las múltiples dimensiones del orden informacional”. Entrevista. Octubre-Noviembre. *Portal de la Comunicación*. Barcelona, España: Universidad Autónoma de Barcelona. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <http://www.portalcomunicacion.com/esp/pdf/aab_ent/miege.pdf> [Nov 2, 2009].

⁴⁶ NEGROPONTE, Nicholas. 1995. **Being Digital**. Capítulo 13. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://archives.obs-us.com/obs/english/books/nn/bdcont.htm>> [Abr 12, 2008].

⁴⁷ CASTELLS, Manuel. 2000. “Materials for an exploratory of the network society”. *British Journal of Sociology*. London: London School for Economics. Vol. 51 Issue 1. Jan-Mar. p. 5.

En el corto plazo esta idea sobre la estructura social en red permitió la interconexión de redes de información en diferentes espacios geográficos dentro y fuera de los países y de las organizaciones a nivel local o global, creando comunidades de conocimiento o de intereses específicos. Las redes se ampliaron con la aparición de Internet y la *World Wide Web* como una red de comunicación que propició por una parte, la creación de redes de computadoras interconectadas y el advenimiento de comunidades enlazadas o virtuales y; por otra, estimuló la incorporación de las tecnologías de la información y comunicación en todos los procesos productivos de las organizaciones, lo que facilitó la inclusión a los mercados globales, tomando en cuenta la competencia como acción que obligó necesariamente a la reducción de costos y al ajuste⁴⁸.

La apertura del mercado, las transacciones en tiempo real y la adquisición de documentos digitalizados a través de Internet propiciaron una nueva forma de pensar y actuar y la consolidación de las redes, mismas que se observan en muchas de las actividades cotidianas: al pagar en tiendas o restaurantes, al comunicarse en línea, al mandar correos electrónicos o al realizar transacciones electrónicas en bancos o cajeros automáticos, al viajar y documentarse en terminales de aeropuertos o al registrarse y obtener servicios en las universidades.

La noción de Sociedad de la Información adquirió su sentido en una configuración geopolítica⁴⁹ donde la economía se hizo interdependiente a nivel mundial y se integraron los mercados financieros en el contexto global; las organizaciones dieron claras muestras hacia la descentralización e interconexión interna y externa; el trabajo se fundamentó en competencias; se inició el desmantelamiento del Estado de Bienestar con nuevas formas de gestión y presencia de nuevos canales de comunicación.

Con todo, la Sociedad de la Información se configuró como un nuevo paradigma social donde las tecnologías de la información y comunicación y la información juegan el rol central; sin embargo, no debe vérselos como herramientas que solucionarán todos los problemas existentes ni como elementos de mercado, sino como instrumentos de conocimiento que facilitan la toma de decisiones y el desarrollo social.

En los primeros años del siglo XXI se ha observado un crecimiento vertiginoso de las tecnologías, así se advierten la eliminación de cables (*wireless*), la irrupción de

⁴⁸ MASUDA, Yoneji. 1981. **The Information Society as Post-Industrial Society**. Washington, USA: World Future Society. pp. 15-16.

⁴⁹ MATTELART, Armand. 2003. "La Sociedad de la Información: El Enfrentamiento entre proyectos de Sociedad". *VI Conferencia Internacional Los retos de México ante la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información*. Lima, Perú: FELAFACS. *Revista Diálogos de Comunicación*. No. 67. p. 5.

las pantallas digitales (*touch screen*); el uso de dispositivos pequeños que integran gran cantidad de herramientas (cámara, Internet, grabación, música) y la apertura de las telecomunicaciones con miras a impulsar las relaciones sociales, establecer nuevos canales de participación política y nuevas formas de otorgar servicios y adquirir bienes; el surgimiento de instrumentos de comunicación, como el correo electrónico, los chats, la comunicación en línea, la creación de sitios *web* y los *blogs*; así como el crecimiento de individuos especializados en el desarrollo informático y su administración.

Ahora bien, el término de Sociedad de la Información es el que se ha adoptado en los estudios y por las organizaciones internacionales, por lo que es el término que se consideró adecuado manejar en esta investigación.

Su imprecisión y connotación muy amplia han hecho compleja su definición, por lo que en este trabajo de investigación la Sociedad de la Información será entendida como la emergencia de un paradigma social que mediante el uso de las tecnologías de la información y comunicación, el conocimiento y la información estimula la producción del sector servicios y apoya a los usuarios en la creación de conocimiento para el desarrollo, al apropiarse y utilizar adecuadamente la información que fluye y al adquirir nuevas competencias y habilidades informacionales que faciliten el aprovechamiento de las tecnologías de la información y comunicación.

En una posición discursiva, el rol que juegan las tecnologías de la información y comunicación en la Sociedad de la información es el de servir como motor de desarrollo, provocando gran impacto en la sociedad. En una posición crítica, estos cambios no ocurrieron de forma equitativa en todos los sectores sociales; el uso y acceso a las tecnologías dependerá de las necesidades reales y de las capacidades de los sujetos para su adopción, por lo que tienden a causar inequidad.

Por otro lado, la Sociedad de la Información no sólo ha transformado a la economía, sino que ha modificado los modos de administrar y de hacer política. La conformación de los gobiernos electrónicos con nuevas formas de interacción y de relación entre telecomunicaciones y computadoras, así como la creación de procesos estructuras y una organización social en redes posibilitaron una nueva forma de relación con los ciudadanos y una expectativa para ser más eficientes mediante una efectiva prestación de servicios.

Finalmente, se puede afirmar que si bien la Sociedad de la Información es un proceso de cambio internacional, donde la información -como conjunto de datos emitidos- y la comunicación -como medio de transmisión- han provocado nuevas formas de vida y nuevas formas de organización social (económicas, políticas, sociales y culturales) que han revolucionado al mundo; también ha permitido la

exaltación de los grandes problemas y creado algunos nuevos. Estas nuevas formas de vida y de organización social llevaron aparejados el terrorismo y la inseguridad; la corrupción y el tráfico de drogas, mujeres y niños; la crisis energética, la crisis ecológico-ambiental, la pérdida de la identidad, la expansión de espacios públicos-no lugares, la conformación de una sociedad desmasificada y diversificada.

Con esta nueva era, la pobreza, la desigualdad y el desempleo crecen de forma alarmante y se crean desigualdades en acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a la información, lo que obliga a los gobiernos a repensar la forma de gobernar.

1.2. Infraestructuras de Telecomunicaciones y Tecnológica

En la Sociedad de la Información el desarrollo del sistema de telecomunicaciones se convirtió en elemento básico de desarrollo, por lo que se requirió de la integración de las empresas proveedoras de productos y servicios y de relaciones de interacción para lograr la extensión del sistema.

Las telecomunicaciones son todos aquellos instrumentos que permiten la transmisión, emisión o recepción de señales, datos, imágenes, mensajes, sonidos o cualquier información desde un punto a otro o de un punto a multipuntos de forma bidireccional. Para Mosco las telecomunicaciones son los medios electrónicos de comunicación a distancia que incluyen a las tecnologías de la información en la medida en que éstas se utilizan en la comunicación⁵⁰.

Por tanto, el término de telecomunicaciones abarca las diferentes formas de comunicación existentes que permiten que ésta sea realizada a distancia entre dos o más puntos bidireccionalmente, como radio, telégrafo, teléfono, televisión, transmisión de datos e interconexión de computadoras, por lo que incluye cables, medios ópticos o físicos, microondas, satélites o cualquier sistema electromagnético⁵¹. Si bien las telecomunicaciones inician su desarrollo desde la Era Industrial con la telefonía, los transportes, el telex y el telégrafo, a partir de la Sociedad de la Información la comunicación se abren a varios canales y se da la interconexión de diferentes equipos electrónicos, propiciando que su desarrollo sea esencial para alcanzar niveles de progreso en los países.

⁵⁰ MOSCO, Vincent. 1985. "Teaching telecommunications policy, critically". *Canadian Journal of Communication*. Vol. 11. No. 1. pp. 51-62. p. 52. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.infoamerica.org/teoria/mosco1.htm>> [Nov 18, 2010]. Traducción Propia.

⁵¹ International Telecommunication Union. s/f. "Constitution of ITU". ITU. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://www.itu.int/net/about/basic-texts/constitution/annex.aspx>> [Jul 31, 2010].

La infraestructura básica de telecomunicaciones se abre para facilitar la conexión de un conjunto de redes, cables y computadoras a través de un proveedor de servicios que facilita la posibilidad de que la información llegue a los usuarios. En este sentido es importante señalar que la computadora se integra a las telecomunicaciones cuando se vincula a los medios electrónicos para procesar y transmitir información⁵².

La Infraestructura es a la información lo que una botella es al vino: la tecnología es el empaque que permite que la información sea entregada a los consumidores finales⁵³.

A partir de la infraestructura de telecomunicaciones se desarrolla la infraestructura tecnológica. En la medida en que la infraestructura tecnológica es extendida y los usuarios tienen acceso a ella, se logra una mejor comunicación, se estimula el conocimiento, se pueden reducir costos y añadir valor a la información. Con ella se aumenta la capacidad de almacenar, buscar, copiar, manipular, transmitir o recibir información⁵⁴. Por tanto, se considera que una infraestructura tecnológica bien cimentada define en gran medida la eficiencia de las organizaciones.

La infraestructura tecnológica abarca a las tecnologías que permiten la difusión de la información y se integra por un conjunto de elementos que interactúan entre sí para procesar la información y distribuirla:

- Dispositivos de *hardware*: impresoras, redes, servidores, equipo de comunicación.
- Dispositivos de *software*: correo electrónico, bases de datos, sistemas de datos, programas específicos.
- Servicios: soporte técnico, seguros.

El diseño, desarrollo y uso de la tecnología basada en componentes y sistemas da forma a la economía de la información, donde la competencia entre empresas por ofrecer servicios y productos regula el mercado tecnológico permitiendo que el *hardware*, el *software* y los servicios se vinculen.

Siguiendo esta idea, se han creado redes nacionales y globales dentro del sector de telecomunicaciones, tecnología e información que facilitan las interrelaciones y permiten extender la redes de acceso (fibra óptica, cable, inalámbricas, satelitales) entre la sociedad, tal es el caso de IBM, Gateway Inc., Macintosh e Intel Corporation en el terreno del hardware, Microsoft y Apple en el terreno del

⁵² MOSCO, Vincent. 1985. *op. cit.*, 52.

⁵³ SHAPIRO, Carl y Hal Varian. 1999. **Information Rules: A Strategic Guide to the Network Economy**. Harvard Business School Press. p. 8. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.antonibosch.com/pdf/c44.pdf>> [Jul 31, 2010].

⁵⁴ *Ibidem.*, p. 9.

software, Verizon y AT&T en conectividad y T-Systems o Google en servicios dinámicos.

Además, dado que cada empresa por si misma no puede ofrecer la totalidad de componentes de un sistema, no sólo debe atender a la competencia y con ella a la innovación, sino a la presencia de colaboradores para formar alianzas y asegurar la compatibilidad, como sucedió entre Microsoft con Intel⁵⁵.

Si bien estas empresas han jugado un papel trascendental en la distribución de las tecnologías de la información y comunicación a nivel internacional, también han trabajado en pro de sus intereses al influir en las decisiones de los países y en el desarrollo de tecnologías dedicadas al consumo. De ahí que restringen las capacidades de las tecnologías de la información y comunicación y las dirigen hacia el mercado internacional.

La propia concentración de la distribución de las tecnologías en unas cuantas empresas ha dado como consecuencia una alta concentración de servicios y bienes públicos en un reducido número de empresas multimedia a nivel mundial, por lo que el control de la tecnología se convierte en instrumento para el dominio económico mundial.

La creciente importancia de las actividades de información en la economía implica que [...] la distribución y ejercicio del poder social se relacion[e] cada vez más con los recursos e instrumentos de control de la información. La información, como valor económico, es sinónimo de poder. La capacidad de almacenamiento y el control del flujo de datos determina en un sentido amplio toda posibilidad de desarrollo⁵⁶.

Como resultado del control, las empresas de telecomunicaciones e información se han insertado en las políticas tecnológicas de los países para determinar el tipo de *software* y sistemas operativos deben ser utilizados. Ejemplos de ello han quedado manifiestos en la conformación del gobierno electrónico. Tal es el caso de e-México, cuyo titular firmó un convenio con Microsoft para instalar 2,472 Centros Comunitarios Digitales⁵⁷.

⁵⁵ *Ibidem.*, p. 11.

LIZAMA, Jorge. 2005. Hackers en el Contexto de la Sociedad de la Información. Tesis doctoral en Ciencias Políticas y Sociales, Orientación en Ciencias de la Comunicación. México: FCPyS/UNAM. p. 29.

⁵⁶ SIERRA, Francisco. 1997. "Panorama de la Economía de la Información en el Tardocapitalismo". *Razón y Palabra*. Políticas de Comunicación. No. 8. Agosto-October. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.cem.itesm.mx/dacs/publicaciones/logos/anteriores/n8/sierra1.htm>> [Nov 8, 2009]

⁵⁷ ISLAS, Octavio y Amaia Arribas. 2010. "La agenda digital propuesta por la Coordinación General de la Sociedad de la Información y el Conocimiento". México: *Razón y Palabra*. No. 72. May-Jul.

Pero el predominio de las empresas de telecomunicaciones, tecnología e información no solo es de carácter local; a nivel internacional los discursos que se plantearon en las dos reuniones de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información –Ginebra 2003 y Túnez 2005⁵⁸– por un lado, mostraron énfasis a las soluciones de mercado como si fuesen las únicas vías para transitar y construir la Sociedad de la Información y, por otro, en todos los documentos oficiales se señalaron los intereses del sector empresarial como eje transversal de todos los temas de la agenda.

En términos simples, ingresar a una economía de información requiere una fuerte inversión para crear, adquirir e implementar sistemas y tecnologías de la información y comunicación; sin embargo, este hecho por sí solo no permite hablar de la presencia de la Sociedad de la información, para ello requiere la integración de una cultura de la información.

1.2.1. Infoestructura

Se había comentado que una de las características de la Sociedad de la Información es el valor que adquiere el conocimiento; el cual se acumula y se potencia al convertirse en un bien intangible. Pero éste no se adquiere solamente por pulsar botones en una computadora o buscar información a través de Internet, sino mediante la multiplicación de las habilidades y la apropiación de esa información.

Estas capacidades y habilidades conforman la infoestructura esto es, el modo en que las tecnologías de la información y comunicación son apropiadas y explotadas por los seres humanos para su beneficio y para alcanzar niveles de productividad.

La infoestructura se compone por los contenidos y aplicaciones que se encuentran alojados sobre la infraestructura. Esto incluye programas (*software*) bases de datos y sitios *web* que funcionan como base de la información y la presencia de comunidades virtuales que funcionan como pilar de la comunicación. A través de la infoestructura se adquieren saberes e información (libros, artículos,

Texto publicado en la *Revista Etcétera* en su edición 114. May, 2010. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<http://www.razonypalabra.org.mx/N/N72/Varia_72/34_Islas_72.pdf> [jul 12, 2010].

⁵⁸ TAMAYO, Eduardo. 2003. “Los puntos polémicos de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información”. *América Latina en Movimiento. Agencia Latinoamericana de Información*. Marzo. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://alainet.org/active/3230&lang=es>> [Nov 8, 2009].

enciclopedias electrónicas, artículos electrónicos), se pueden comunicar ideas mediante chats o correos electrónicos o realizar trámites y servicios electrónicos.

La infraestructura y la infoestructura por sí mismas no son de utilidad para los individuos, se requiere de conocimientos para explotarlas y utilizarlas, lo que conforma la infocultura; sin embargo, es difícil conceptualizar la infocultura dada su complejidad, por lo que sólo pueden señalarse sus componentes, que de acuerdo a Cornella⁵⁹ son:

- a) Un conjunto de conocimientos, métodos, prácticas, y reglas de buen uso para el apropiado manejo de la información que se coloca en la red.
- b) Un marco legal que adapte las leyes a las condiciones de la Sociedad de la Información con el fin de evitar el mal uso de las tecnologías y mantener a la sociedad informada. Estas normas deben promover el buen uso de las tecnologías, reduciendo lo más posible los costos que ello implica en la actualidad y permitiendo a los individuos el acceso a la información no confidencial generada por los organismos públicos, misma que debe ser fácilmente localizada, ya sea en los sitios *web* o en bibliotecas electrónicas públicas.

El establecimiento de un marco legal ofrece posibilidades para lograr la transparencia y la preservación de los datos públicos, la competencia y el desarrollo, así como la privacidad, la protección de la información y el conocimiento.

En este sentido, la facilidad con que ahora se dan a conocer las obras escritas con derechos de propiedad intelectual en los sitios *web*, ha tenido consecuencias positivas porque ha facilitado la disponibilidad instantánea del conocimiento e información; sin embargo, también ha tenido consecuencias negativas, por el tráfico de documentos que ha implicado la necesidad de conformar, al igual que en el comercio, un marco regulatorio para su protección.

- c) Una base de contenidos que permita hacer a los ciudadanos y a las organizaciones más eficaces y garantice el acceso a la información 'no clasificada' de organismos públicos a través de un fácil acceso y la creación de bases de datos y programas que faciliten la localización. De esta forma se estimula la transparencia y se otorga información de datos sobre el entorno.

⁵⁹ CORNELLA, Alfons. 1999. "El concepto de infraestructura". *El Profesional de la Información*. Vol. 8. No. 1. Enero-Febrero. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.elprofesionaldelainformacion.com/contenidos/1999/enero/index.html>> [May 8, 2010].

d) Un sistema educativo que enseñe a aprender. En este sentido, corresponde a la sociedad en su conjunto lograr la alfabetización digital⁶⁰ para alcanzar la explotación y apropiación de las tecnologías de la información y comunicación en el contexto de una red. Ello implica conocer las computadoras, las aplicaciones, así como las formas de buscar en Internet la información y apropiarse los contenidos para adquirir el conocimiento.

Ahora bien, Naciones Unidas⁶¹ señala que para convertir la información en conocimiento se debe llevar a cabo un proceso de involucramiento más que una mera comprobación de los hechos. Esto implica el dominio de ciertas habilidades cognitivas, críticas y teóricas que son precisamente lo que la Sociedad de la Información debe tratar de desarrollar para su crecimiento. Toffler⁶² amplía este concepto al señalar que el conocimiento es la fuente de poder más democrática.

De ahí que se convierte en un reto fundamental de los países estimular la alfabetización informacional⁶³ que garantice la competitividad y la innovación. Ello implica una preparación de los individuos en competencias:

- Profesionales necesarias para la investigación, desarrollo, diseño, planificación estratégica, gestión, producción, consultoría, comercialización, venta, integración, instalación, administración, mantenimiento, apoyo y servicio de sistemas.
- Tecnológicas necesarias para la aplicación efectiva de los sistemas y de los dispositivos por el individuo. Implican uso de computadoras para obtener, evaluar, almacenar, producir, presentar e intercambiar información y comunicarse, y participar en redes de colaboración a través de Internet.

⁶⁰ No confundir con la Ofimática referida al aprendizaje del uso de programas informáticos de carácter comercial. El alfabetismo digital refiere la habilidad para utilizar las tecnologías de la información y comunicación para definir las necesidades de información y saber encontrarla y evaluarla y crear nuevo conocimiento. SULAIR. 2009. "Stanford's Key to Information Literacy". SULAIR. California: Stanford University. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://skil.stanford.edu/intro/index.html>> [Jun 2, 2010].

⁶¹ United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. 2005. *op. cit.*, p. 47.

⁶² TOFFLER, Alvin. 1990. **Powershift. Knowledge, Wealth, and Violence at the Edge of the 21st Century**. New York: Bantam Books. p. 33. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.scribd.com/doc/23534884/Alvin-Toffler-Powershift>> [Ago 25, 2010].

⁶³ Se refiere al conocimiento y la capacidad de usar de modo reflexivo e intencional el conjunto de conceptos, procedimientos y actitudes involucrados en el proceso de obtener, evaluar, usar y comunicar la información a través de medios convencionales y electrónicos. *Vid.*, GÓMEZ, José A. 2000. "La alfabetización informacional y la biblioteca universitaria. organización de programas para enseñar el uso de la información". Capítulo 4. p. 157-159 en GÓMEZ José A. (Coord.). 2000. **Estrategias y modelos para enseñar a usar la información: guía para docentes, bibliotecarios y archiveros**. Murcia: KR. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://eprints.rclis.org/4672/5/EMPEUcap4.pdf>> [Dic 7, 2009].

- Empresariales necesarias para aprovechar las oportunidades ofrecidas por las tecnologías de la información y comunicación e Internet, para garantizar un desempeño eficiente y eficaz, para estudiar las posibilidades de nuevas formas de hacer negocios y los procesos organizativos y administrativos⁶⁴. Estas son de carácter estratégico e incluyen la innovación de gestión.

Por lo tanto, un componente fundamental de la infocultura es la educación. Para aprovechar las tecnologías es necesario tener altos índices de educación para que exista interés en obtener información que se convertirá en conocimiento.

La educación tradicional y jerárquica que consiste en impartir los conocimientos directamente en aulas debe complementarse con el desarrollo de competencias y habilidades informacionales que apoyen los conocimientos. Esas habilidades se encuentran en la e-Educación⁶⁵ la cual ha sido explotada y comercializada para beneficio de unos cuantos sin mediar una regulación de costos y contenidos intelectuales.

Ahora bien, la infoestructura y con ella la cultura de la información son clave para el desarrollo de la economía de la información o infraestructura y viceversa.

... un país puede disponer de una potente economía de la información sin que llegue a constituirse en una sociedad de la información [...] y al revés, una sociedad puede estar constituida por ciudadanos y organizaciones informacionalmente cultas sin que ello conlleve automáticamente el surgimiento de una economía de la información⁶⁶.

Para lograr un conocimiento real utilizando las tecnologías de la información y comunicación debe realizarse una clara distinción entre la información banal que puede conducir a hechos y declaraciones falsas, y la información que puede constituir la base de la verdadero conocimiento, para la cual se requiere razonamiento o inferencia por parte de los individuos y la única forma de realizarlo será contando con información real y confiable por parte de las organizaciones tanto públicas como privadas y, la apropiación adecuada que de esa información realicen los sujetos.

⁶⁴ European Commission. 2007. "E-Skills for the 21st Century: Fostering Competitiveness, Growth and Jobs". European Commission. Unión Europea: Enterprise and Industry. Technology for Innovation. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://ec.europa.eu/enterprise/ict/policy/ict-skills.htm>> [May 2, 2009].

⁶⁵ La e-educación es la modalidad que facilita a los interesados el estudio, ya que no sólo le facilita el aprendizaje desde la computadora, sino que le permite un intercambio de ideas y la búsqueda de materiales e información a nivel mundial. Se integra por el *e-learning* que tiene como fin capacitar y actualizar y la educación virtual que tiene como finalidad educar.

⁶⁶ CORNELLA, Alfons. 2002. **Infornomía com: La gestión inteligente de la información en las organizaciones**. España: Deusto. pp. 35-36.

En este sentido, la creación de una infoestructura será básica en la elaboración, desarrollo y uso de sitios *web*. La información que se ofrezca en estos sitios será vital para lograr un mayor desarrollo y hacer más eficiente a la administración pública.

1.3. Tecnologías de la Información y Comunicación en la Sociedad de la Información

Ya anteriormente se señaló que las tecnologías de información y comunicación en la Sociedad de la Información han revolucionado el trabajo, modificado la política y la administración, transformado la economía para favorecer el crecimiento, aumentar la productividad y fomentar el desarrollo de empleos, así como mejorar la calidad de vida⁶⁷.

Sin embargo, es importante agregar que las tecnologías de la información y comunicación se vincularon al modo productivo y sus usos se han dado en función a las necesidades de comunicación o de información que los individuos desean satisfacer; es decir, las tecnologías por sí mismas no determinan la organización y el comportamiento social, sino que es la propia sociedad la que se encarga de adaptar a sus nuevas necesidades los avances tecnológicos que van surgiendo⁶⁸.

Las tecnologías de información y comunicación son instrumentos que permiten la transmisión de datos e información a distancia, lo que puede realizarse en forma de voz, imagen, símbolo o dato, de tal manera que pueda ser vista, escuchada o leída por receptores. Su valor social se encuentra en la capacidad que tienen para disminuir costos de producción de bienes sociales que permitan impulsar el desarrollo.

No existe una definición de tecnologías de la información y comunicación aceptada por la generalidad de la sociedad debido a su permanente evolución. Sin embargo, se puede señalar que las tecnologías de la información y

⁶⁷ Unión Internacional de Telecomunicaciones. 2005. "Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información. Documentos Finales. Ginebra 2003-Túnez 2005". Ginebra, Suiza: *CMSI, UN, UIT*. p.10. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <http://www.itu.int/wsis/outcome/booklet/index-es.html> [Ene 15, 2008].

⁶⁸ CASTELLS, Manuel. 1995. **La ciudad informacional. Tecnologías de la información, estructuración económica y el proceso urbano-regional**. Madrid: Alianza Editorial. Síntesis de Josep Mòdol. 1998. Biblio 3W. *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona. No. 98. 20 de junio. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <http://www.ub.es/geocrit/b3w-98.htm> [Dic 10, 2008].

comunicación nacen a partir del invento del transistor en 1947⁶⁹, al conjuntarse cuatro elementos básicos: la microelectrónica (componentes electrónicos), la informática (computadoras), las telecomunicaciones (transporte de una señal) y la producción audiovisual (contenidos).

La asociación de estos elementos y su aplicación abrió el camino para el desarrollo de las tecnologías. Con los circuitos integrados y el surgimiento de Internet, no sólo se perfeccionaron las computadoras que impulsaron la presencia de la Sociedad de la Información, sino que se abrieron las posibilidades para difundir mayor información y fomentar la comunicación.

De ahí que para los fines de esta investigación, las tecnologías de la información y comunicación serán un conjunto de herramientas de telecomunicación, computacionales e informáticas que facilitan la captura, procesamiento, almacenamiento y comunicación de la información en forma de voz, imágenes y datos contenidos en señales de naturaleza acústica, óptica o electromagnética y por tanto, permiten su manipulación.

Las tecnologías de la información y comunicación se sustentan en información digital representada en unos y ceros, hardware (fibra óptica, computadoras, *mouses*, servidores, teclados), *software* (programas), telefonía celular, Internet y redes⁷⁰.

La expansión de las tecnologías de la información y comunicación se encuentra apoyada por programas nacionales e internacionales que buscan mediante la promoción potenciar el cambio, señalando su valor como herramientas que favorecen la comunicación y la innovación, así como la digitalización, sistematización y automatización de datos, transacciones inmediatas y hasta estudiar de manera virtual.

Cabe señalar que la importancia de las tecnologías de la información y comunicación radica en que no sólo rompieron los límites espaciales y temporales, sino las barreras sociales incrementando la distancia entre pobres y ricos, entre jóvenes y gente mayor, entre los individuos que tienen acceso a ellas y los que no, afectando la composición de la sociedad.

⁶⁹ WikiLingue Beta. s/f. "Transistor". Wikilingue. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://es.wikilingue.com/ca/Transistor>> [Sep 3, 2010].
Vid., CASTELLS, Manuel. 1997. **La era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura**. Vol. I. *La Sociedad Red*. op. cit. pp. 67-79.

⁷⁰ HEEKS, Richard. 1999. "Information and Communication Technologies, Poverty and Development". United Kingdom: Institute for Development Policy and Management. University of Manchester. June. p. 3. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN015539.pdf>> [Feb 27, 2009].

Por tanto, el acceso a las tecnologías de la información y comunicación está mediado por factores económicos que amplían las desigualdades existentes, por factores políticos que favorecen los intereses del mercado y por factores sociales y culturales que implican el conocimiento y la aplicación de estrategias para lograr el desarrollo.

Si bien en una dimensión de la administración pública, las tecnologías de la información y comunicación son ocupadas en la gestión e innovación que se basan en sistemas y programas para elaborar, guardar, almacenar y transmitir información para facilitar la operación y toma de decisiones, el predominio de sistemas jerárquicos organizados de forma vertical ha permitido que la información sea privilegio de unos cuantos y por tanto sea instrumento de dominación.

El gran reto de las comunicaciones en la entrada del Siglo XXI no será otro que garantizar el acceso de los ciudadanos a la información veraz y a la comunicación en sus varias expresiones, lo que se relaciona directamente con el precio del uso de los servicios⁷¹.

Adicionalmente, Safar⁷² hace una crítica al hecho de que son muchos los países que han incorporado las tecnologías sin pensar en las condiciones sociales y culturales que prevalecen, con la apuesta publicitaria de mejorar la calidad de vida dado su carácter de uso social, su inserción en la estructura socioeconómica y sobre todo porque su implementación obedece a las leyes del mercado corporativo transnacional técnica.

La realidad es que las tecnologías de la información y comunicación, especialmente en los países pobres o subdesarrollados, donde el analfabetismo, la discriminación y la pobreza prevalecen, no han facilitado una mejor calidad de vida. Si bien han ayudado a agilizar procesos y a lograr productividad, no han facilitado la igualdad, mejores condiciones laborales o un mejor ingreso.

A pesar de todas las tecnologías de la información y comunicación ya aquí están y por tanto hay que aprovecharlas y aplicarlas en la vida cotidiana, con las reservas

⁷¹ BETHENCOURT, Tomás 2000. "Impacto Social de las Nuevas tecnologías de la Comunicación". *Razón y Palabra*. Medios Audiovisuales. No. 16. Año 4. Noviembre-enero. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://www.razonypalabra.org.mx/antiores/n16/impacto16.html>> [Nov 9, 2009].

⁷² SAFAR, Elizabeth. 1990. "Nuevas tecnologías: información y comunicación". *Apud.*, CASTILLO, Emilce. 1998. "Las nuevas tecnologías en la información y comunicación: ¿para bien o para mal?". *Revista Latina de Comunicación Social*. Canarias, España: Universidad de La Laguna. No.12. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://www.ull.es/publicaciones/latina/a/02hemilce.htm>> [Nov 9, 2009].

que ello puede implicar, promoviendo sus ventajas (distribución, almacenamiento y distribución de información, creación bases de datos, rapidez) y tratando de reducir sus dificultades (dependencia, altos costos, dificultades de acceso).

La herramienta para llevar a cabo el proceso de desarrollo, la herramienta de participación para hombres y mujeres, jóvenes y viejos, ricos y pobres, en la construcción de un futuro común en sobre la riqueza de la cultura y experiencias, positivas y negativas, la herramienta que nos permite expresarnos articuladamente en nuestro propio contexto, y para que otros nos oyan a cierta distancia, y para nosotros escucharles a ellos también, es el elemento fundamental de las TICs⁷³.

Por tanto, las tecnologías de la información y comunicación se destacarán por la importante función que juegan al mejorar la comunicación, lo que ha sido definido como la quintaesencia de la sociedad humana⁷⁴. Así, las tecnologías de la información y comunicación pueden ser una herramienta para apoyar la comunicación cotidiana y la innovación de redes, así como un camino para alcanzar límites organizativos y capacidades de adaptación institucional.

Por último vale señalar que la transmisión de la información y comunicación se realiza fundamentalmente a través de los medios destacando actualmente el teléfono de línea fija o móvil e Internet, ésta última es una herramienta básica de la Sociedad de la Información, porque es el medio que ha abierto muchas opciones a la difusión de la información y a la comunicación. En esta investigación Internet juega un rol muy importante porque a partir de éste se crean los sitios *web*.

1.3.1. Internet

Para entender Internet como parte fundamental de las tecnologías de la información y comunicación se hace necesario revisar sus orígenes. Existen múltiples trabajos que han abordado la historia de Internet desde diferentes perspectivas, por lo que se rescatan las principales ideas obtenidas de los documentos de Lerner *et al*, Griffiths, Howe y Berners-Lee.

Sin ahondar mucho, dado que no es el tema de esta investigación, habrá que recordar que para finales de la década de los cincuenta los países líderes de los

⁷³ MISURACA, Gianluca. 2007. "E-Governance in Africa: From theory to action". Africa World Press/The International Development Research Centre. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <http://www.idrc.ca/en/ev-66174-201-1-DO_TOPIC.html> [Dic 17, 2009].

⁷⁴ United Nations. 2003. "2003. E-Government at the Crossroads. World Public Sector Report Department of Economic and Social Affairs. New York: United Nations.

dos grandes bloques –capitalista liderado por Estados Unidos y socialista, encabezado por Rusia- se encontraban, entre otras cosas, en competencia por colocar el primer satélite espacial, acción que ante el desconcierto de Estados Unidos, fue lograda por Rusia en 1957 cuando lanzó el *Sputnik*⁷⁵.

La respuesta inmediata de Estados Unidos fue la creación, dentro del Ministerio de Defensa, de la Agencia de Investigación de Proyectos Avanzados (ARPA por sus siglas en inglés *Advanced Research Projects Agency*). Esta Agencia, que se convirtió en el cerebro de defensa del país, abrió en 1962 un programa de investigación que sirvió para desarrollar ideas que permitieron reducir los mensajes en porciones o ‘*packets*’ que eran enviados por separado a diferentes destinatarios para su posterior reensamble. Como resultado de ello entre 1966 y 1967 se desarrolló un sistema de red computacional llamado ARPANET⁷⁶.

Sin embargo, faltaba lograr la comunicación entre las computadoras, por lo que los investigadores se dieron a la tarea de crear un protocolo⁷⁷ (que se hizo público en 1972) que permitió enviar y recibir mensajes y datos, conocido como IMP (*Interfaces Message Processor*)⁷⁸. Ese mismo año al expandirse las capacidades del sistema, se creó un programa que permitió el envío de mensajes persona a persona a través de la red, mismo que hoy se conoce como correo electrónico.

Un año después, Kahn y Cerf⁷⁹ trabajaron un protocolo común para la transmisión y control de datos que facilitó la comunicación entre computadoras e Internet denominado *Transmission Control Protocol/Internet Protocol*, más conocido por sus siglas TCP/IP, el cual es un protocolo de transmisión para la red basado en ‘paquetes de información’, que proporcionó un sistema independiente de intercambio de datos entre computadoras y redes locales de distinto origen.

Cuando en 1982 este protocolo fue adoptado en su totalidad, nació Internet o más conocida como ‘Net’ o ‘Red’, que es una red de redes hecha básicamente

⁷⁵ GRIFFITHS, Richard. 2001. “Internet History”. Chapter 2: “From Arpanet to World Wide Web”. Facultait der Letteren. Universiteit Leiden. . [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.leidenuniv.nl/letteren/internethistory/index.htm>> [Jul 12, 2010].

⁷⁶ *Idem*.

⁷⁷ Un protocolo es un conjunto de reglas estandarizadas de comunicación que facilitan la ésta entre computadoras en una red.

⁷⁸ HOWE, Walt. s/f. “A Brief History of Internet. An anecdotal history of the people and communities that brought about the Internet and the Web”. Última actualización en Marzo 24, 2010. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.walthowe.com/navnet/history.html>> [Jul 12,2010].

⁷⁹ LERNER, Barry, Vinton Cerf, David Clark, *et al.* s/f. “A Brief History of the Internet”. Internet Society. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.isoc.org/internet/history/brief.shtml>>. [Jul 12, 2010].

de cables y computadoras⁸⁰. Internet fue creado en parte para proveer comunicación entre las diversas computadoras del mundo, previendo un caso de destrucción por ataque nuclear. Además de ser el resultado de investigadores que en los sesenta vieron en las computadoras la oportunidad de compartir información sobre investigaciones y desarrollo en los campos científico y militar.

La Red se estableció inicialmente en universidades, gobierno e instituciones que trabajaban en computadoras de alta velocidad y que funcionaban como unidades centrales de procesamiento y memoria primaria. Posteriormente evolucionó y creció al establecerse en organizaciones públicas y privadas a nivel mundial, dejando de ser un proyecto local para convertirse en una red enorme de apertura social.

Pérez⁸¹ distingue tres elementos básicos que integran Internet:

- La infraestructura física, es aquella que se integra por todas las tecnologías que facilitan la conexión entre dos puntos o nodos para transportar la señal, es decir, las tecnologías que permiten la creación de redes computacionales como: la fibra óptica, las redes de telefonía, los satélites.
- Las redes, cuyos componentes *software* (programas) y *hardware* (dispositivos físicos) se montan sobre la infraestructura y permiten la transmisión de información utilizando protocolos, ruteadores y servidores⁸².
- Las aplicaciones, herramientas que permiten la realización de diversas acciones en las redes de computación. Las más conocidas son el correo electrónico, los grupos de discusión (usenet) y la *World Wide Web*.

Cada uno de estos elementos funciona con sus parámetros y procedimientos de forma integrada conformando capas jerárquicas, donde la infraestructura física está en el nivel superior.

⁸⁰ BERNERS-LEE, Tim. s/f. "The World Wide Web: Past, Present and Future". Frequently asked questions. General questions 1998. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.w3.org/People/Berners-Lee/FAQ.html>> [Jul 12, 2010].

⁸¹ PEREZ, Gabriel. "Antecedentes de Internet y la WWW: Un enfoque desde la Teoría del Actor-Red". Proyecto inédito. p. 15.

⁸² Un ruteador es un dispositivo para la interconexión de redes que facilita y dirige el paso de paquetes de datos. Un servidor es un tipo de software que realiza tareas ordenadas por los usuarios. También el término es utilizado para referirse a la computadora que utiliza ese software para proveer datos. Un servidor *Web* es un programa que implementa el protocolo http (*HyperText Transfer Protocol*) para transmisión de hipertextos, páginas *web* o páginas HTML (*Hyper Text Markup Language*).

Por medio de una resolución desarrollada a través de una consulta con los líderes de Internet y las Comunidades de Derechos de Propiedad Intelectual, el Consejo Federal de Redes (*Federal Networking Council*) propuso una definición de Internet, que más que definición integra sus elementos:

Internet se refiere al sistema de información global que:

- i) se vincula lógicamente por un espacio global de dirección única, basado en el protocolo de Internet (IP) o sus subsecuentes extensiones o actualizaciones.
- ii) es capaz de soportar comunicaciones usando el Protocolo de Control de Transmisión/Protocolo de Internet (TCP/IP) o sus subsecuentes extensiones o actualizaciones y/o la propiedad intelectual de otros protocolos compatibles; y
- ii) Provee, usa o hace accesible, ya sea de manera pública o privada, servicios de alto nivel basados en las comunicaciones y la infraestructura asociada descrita anteriormente⁸³.

Internet se desarrolló y evolucionó con base a la infraestructura física de los protocolos, y las aplicaciones de correo electrónico, documentos compartidos, mensajería instantánea, fax y telefonía digital y *World Wide Web*.

Ahora bien, para 1989 el CERN (*European Laboratory for Particle Physics*)⁸⁴ evaluó el uso del protocolo TCP/IP para la distribución de información en Europa, que sirvió como medio para que Berners-Lee creara en 1991 *World Wide Web* (*WWW* o *Web*).

La *web* es un sistema de interconexión de sitios al que se puede acceder por medio del protocolo http que simplifica la escritura de direcciones y busca automáticamente la información⁸⁵; esto es, un entorno basado en hipertexto que incorpora vínculos o ligas en el texto para enlazarlos a otros textos⁸⁶, con la finalidad de permitir a los individuos trabajar de manera conjunta, combinando su conocimiento en una telaraña de documentos conformados como hipertexto.

⁸³ Federal Networking Council. 1995. "FNC Resolution: Definition of "Internet". 24 de octubre. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<http://www.nitrd.gov/fnc/Internet_res.html> [Nov 11, 2009]. Traducción propia.

⁸⁴ La siglas obedecen al nombre de *Conseil Européen pour la Recherche Nucleaire* (Consejo Europeo para la Investigación Nuclear), nombre original en francés de esta organización' aunque el nombre posteriormente fue modificado a *European Laboratory for Particle Physics*, las siglas permanecieron. *Vid.*, GROMOV, Gregory. 1995. "The Roads and Crossroads of Internet History". [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://www.netvalley.com/intval2.html>> [Jul 23, 2010].

⁸⁵ GRIFFITHS, Richard. 2001. *op. cit.*

⁸⁶ HOWE, Walt. s/f. "A Brief History of Internet. An anecdotal history of the people and communities that brought about the Internet and the Web". Última actualización en Marzo 24, 2010. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://www.walthowe.com/navnet/history.html>> [Jul 12,2010].

La *World Wide Web* es un espacio de información común que permite a los individuos la comunicación e intercambio de información. Sus elementos base que además consolidaron su presencia son:

- El protocolo de acceso *Hypertext Transfer Protocol* (HTTP) define la sintaxis y semántica y rige el intercambio de información a través de saltos hipertextuales, por lo que es utilizado en cada transacción dentro de la *Web*.
- El lenguaje de marcado o HTML (por sus siglas en inglés *Hypertext Markup Language*) es un lenguaje codificado que se utiliza para describir la estructura y contenido en forma de texto que se utiliza al elaborar páginas *web* (documento electrónico adaptado a la *Web*) y se caracteriza por su fácil apertura en la computadora sin hacer uso de software específico (como pudiera ser *Word*, *Acrobat*).
- El localizador o URL (*Uniform Resource Locator*) es una forma compacta para nombrar y localizar información y el método de acceso de cualquier recurso de la Red⁸⁷.

La *World Wide Web* utiliza una serie de instrumentos que sirven a los usuarios para obtener información deseada, algunos de ellos son: el navegador o browser es un programa que permite ver y leer la información contenida en una página *web* e interactuar con el contenido a través del uso de enlaces o vínculos (*links*). Los más conocidos son el *Explorer*, el *Firefox* y el *Safari*; otro lo conforman los sitios *web* integrados por un conjunto de páginas *web* caracterizadas por ser documentos HTML accesibles a través de la URL y otro son los vínculos, conocidos como enlaces o links, que son referencias a documentos interactivos basados en hipertexto⁸⁸.

A partir de estos elementos se definió a la *World Wide Web* como:

...un sistema hipermedia distribuido y multiplataforma, que permite navegar por casi toda la información disponible en la Internet con sólo hacer "clic" con el ratón de nuestro ordenador personal. El Web posee una interface hipertextual muy intuitiva y flexible. Es como una gigantesca enciclopedia multimedia (texto, sonido, imagen, video, animación, sesiones interactivas, búsquedas en bases de

⁸⁷ World Wide Web Consortium (W3C). s/f. "Web Architecture". [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.w3.org/standards/webarch/>> [Jul 15, 2010].

⁸⁸ World Wide Web Consortium (W3C). 1999. "HTML 4.01 Specifications". [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.w3.org/TR/html401/struct/links.html>> [Jul 15, 2010].

datos, etc.) formada por infinidad de servidores de información distantes físicamente pero unidos por la red. La información del Web está relacionada entre sí por una maraña de vínculos o conexiones hipertextuales, establecidas por los autores de los documentos, y que une palabras, gráficos o partes de imágenes de un documento o página con otros documentos o fragmentos de documentos del Web. El Web se utiliza no sólo como servidor de documentos hipermedia⁸⁹.

Para 1993 el CERN⁹⁰ autorizó que la *WWW* y el programa codificado pasaran a ser del dominio público.

La *World Wide Web* a partir de entonces se convirtió en una red de redes de computadoras por medio de la cual un usuario en cualquier computadora puede, en caso de contar con los permisos apropiados, acceder a la información de otra computadora y tener incluso comunicación directa con otros usuarios en cualquier parte, que se encuentren conectados.

Berners Lee hizo una distinción muy esquemática sobre las diferencias esenciales entre la Internet, *Net* (Red) y la *Web*⁹¹:

Internet ('Net) es una red de redes hecha básicamente por computadoras y cables. Lo que Vint Cerf y Bob Khan hicieron fue ver cómo podría ser usado para enviar pequeños "paquetes" de información. Como Vint señala, un paquete puede verse como una tarjeta postal con una simple dirección en ella. Si se pone la dirección correcta en el paquete, y se le da a cualquier computadora que esté conectada como parte de la red, cada una averigua que cable usar para enviar el paquete a su destino. Eso es lo que Internet hace. Entrega paquetes –a cualquier parte del mundo, normalmente muy por debajo de un segundo.

Muchos programas diferentes usan Internet: el correo electrónico, por ejemplo, que existe desde mucho tiempo antes que el sistema de hipertexto global que inventé y nombré World Wide Web (Web). Ahora, las videoconferencias y canales de transmisión de audio se encuentran entre otras cosas que, como la Web, codifican la información de diferentes formas y usan diferentes

⁸⁹ OROZCO, Carlos. 2001. **Educación y Futuro. Textos para una Encrucijada.** Colección *Documentos en la Red*. Madrid: Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid y Entimema. [En línea] Disponible en Internet en la dirección electrónica: <http://www.orozco.cc/Educa/Libro/11.pdf> [Ago 2, 2006].

⁹⁰ Organización para la cual trabajaba como consultor Berners-Lee.

⁹¹ BERNERS-LEE, Tim. s/f. *op. cit.*, Traducción propia.

idiomas entre los equipos ("protocolos") para prestar un servicio.

La Web es un espacio abstracto (imaginario) de información. En la Net se pueden encontrar computadoras - en la Web, se encuentran documentos, sonidos, videos ,.... información. En la Net, las conexiones son cables entre las computadoras, en la Web, las conexiones son enlaces de hipertexto. La Web existe gracias a los programas que se comunican entre computadoras en la Net. La Web no podría estar sin la Net. La Web hizo la Net útil porque la gente está realmente interesada en la información (por no hablar del conocimiento y la sabiduría!) y realmente no quiere tener conocimientos acerca de las computadoras y los cables.

La *WWW* se convirtió en medio de colaboración e interacción entre individuos con sus computadoras sin importar la localización geográfica, además de favorecer la emergencia de nuevos actores, nuevas formas de interacción y nuevas formas de organización sociales, políticas, económicas y culturales, así como nuevas formas de relacionarse y comunicarse de forma global y local, como es el caso de las sociedades en red *Web 1.0* y *2.0* o la emergencia de blogs y comunidades virtuales⁹².

1.3.1.1. Sitios web.

Como se señaló, uno de los instrumentos de la *WWW* son los sitios *web* porque a través de ellos se logra la interrelación e interacción con y entre los usuarios. Se les define como un conjunto de páginas *web* ordenadas jerárquicamente y relacionadas con un tema en particular, que incluye una página inicial de bienvenida, generalmente denominada página principal o "*home*", con una

⁹² Web 1.0 es un término que describe a la *Web* estática, sin interacción, con diseños fijos y conformada por marcos. Su definición está en relación de la *Web 2.0* referida en primera instancia al conjunto de técnicas para el diseño y ejecución de sitios *web* que permite hablar de una segunda generación de sitios *web* más dinámicas, que admite su uso como plataforma de aplicaciones y nuevas formas de distribución de la información; en una segunda instancia, es la posibilidad de conexión entre personas a través de la *Web* como se hace en *You Tube*, *MySpace*, *Facebook*. Un *blog* es una herramienta de comunicación que sirve como un diario en línea porque provee información y conocimiento a las comunidades específicas interesadas en el tema y facilita la interrelación y; una comunidad virtual se conforma por grupos de personas en tiempos y espacios diversos, que interactúan por medio de las tecnologías de información y comunicación e Internet con algún propósito o interés específico. *Vid.*, BRAIN, Marshall. s/f. "Is there a Web 1.0?". *How Stuff Works*. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://computer.howstuffworks.com/web-10.htm>> [Jun 2, 2009].

dirección en Internet específica y un conjunto de páginas *web* estructuradas con base a criterios de organización de contenidos⁹³.

Analizar los sitios *web* es importante porque ellos se convierten en la imagen de la organización pública o privada que los crea. A partir de ellos se pueden conocer los objetivos, las estructuras, las capacidades de atención y de respuesta, los logros, resultados y avances, así como las relaciones que se establecen con otras organizaciones,

Para visualizar el contenido y lograr la interacción en los sitios *web* es necesaria la integración de dos herramientas básicas: el navegador y el sistema operativo que es el programa responsable de administrar y coordinar las actividades y de compartir recursos en una computadora, creando vínculos entre el usuario, los recursos materiales y las aplicaciones o programas informáticos. Una computadora es infuncional si no cuenta con un sistema operativo; los más conocidos son *Windows*, *Linux*, *UNIX* y *MacOs*.

La información se presenta en forma de hipertexto en los sitios *web* y puede estar consultada en cualquier computadora o dispositivo que esté conectado, a través de Internet, a un servidor *web*⁹⁴.

La interrelación que se da entre las dos herramientas puede permitir o no la funcionalidad de un sitio *web*. Cuando los sitios *web* son realizados para ser utilizados con sistemas operativos diseñados con programas o *software* propietario⁹⁵, los resultados que un usuario puede obtener son condicionados y limitados, creándose problemas en la forma de visualizar los contenidos que incluso pueden llegar a mostrar errores.

El uso de este tipo de programas tiene dos consecuencias básicas. Por un lado, la imposibilidad para compartirse entre dependencias, a menos que se cuente con todas las licencias que permiten el uso y, por otro, la discontinuidad de una línea de *software* que en corto plazo puede ser sustituida con nuevas versiones, desapareciendo las posibilidades de uso de las versiones anteriores y por tanto, su funcionalidad.⁹⁶

⁹³ Wikipedia. s/f. "Websites". [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica <<http://en.wikipedia.org/wiki/Website>> [Jul 15, 2010].

⁹⁴ Un servidor *Web* es un programa que implementa el protocolo HTTP para el intercambio de información. El primer servidor conocido fue el CERN httpd creado por Tim Berners-Lee en 1990.

⁹⁵ El *software* propietario también denominado no libre o privativo es el conjunto de programas que pertenecen a una persona o empresa, por ejemplo Microsoft, bajo los términos de derechos de autor, lo que permite controlar y restringir los derechos de los usuarios para usarlo, modificarlo o redistribuirlo

⁹⁶ CULEBRO, Montserrat, Gómez Wendy y Torres Susana. 2006. **Software libre vs Software propietario. Ventajas y desventajas**. p. 58. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.softwarelibre.cl/drupal//files/32693.pdf>> [Nov 12, 2009].

Situación contraria sucede cuando los sistemas operativos son diseñados a partir de *software* libre⁹⁷ porque éste permite la conformación de redes promoviendo la interoperabilidad⁹⁸ y facilita el otorgamiento de soporte y compatibilidad.

Ahora bien, un sitio *web* debe tener ciertas características esenciales interrelacionadas no sólo para ser atractivo al usuario e invitarlo a la consulta, sino para determinar su funcionalidad. Aunque estos aspectos se abordarán más adelante a profundidad, se hizo importante señalarlos:

a) La arquitectura referida a la estructura y diseño de un sitio *web*. Las páginas *web* deben ser diseñadas sobre de las necesidades de las personas que van a utilizarlas.

b) La usabilidad⁹⁹ es una característica de los sitios *web* que ayuda al usuario a navegar y utilizar los beneficios de Internet.

c) La accesibilidad que deben tener los sitios *web* para ser asequibles a cualquier tipo de persona.

d) Los contenidos son elementales para atraer la atención del usuario. A partir de ellos se puede dar a conocer información relevante para el usuario, por lo que en los sitios *web* se debe garantizar la veracidad de la información, la organización, la intencionalidad, la vigencia de la información y la actualización permanente de la misma¹⁰⁰.

La presencia de un botón que tenga la posibilidad de enviar información por correo electrónico o imprimirla, permite mantener una interrelación con los usuarios y tener contenidos renovados permanentemente, es una invitación para regresar.

⁹⁷ El software libre es un conjunto de programas que pueden ser ejecutados, distribuidos estudiados o modificados libremente por los usuarios.

⁹⁸ Este concepto se refiere básicamente a los estándares de intercambio de información y procesos. Vid., Capítulo 3.

⁹⁹ El término usabilidad realmente no existe en castellano. Es una traducción 'directa' del término anglosajón *usability* que significa usable, facilidad de uso. Aunque se afirma que no es lingüísticamente correcto su uso, el término es utilizado de forma familiar por las ciencias de la información y de la comunicación. Este término se amplía en el capítulo 2 en el rubro de eGobernanza. NIELSEN, Jacob. 1993. "Usability 101: Introduction to Usability". [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:
<<http://www.useit.com/alertbox/20030825.html>> [Oct 28, 2009].

¹⁰⁰ LIANG, Ken. "The Characteristics of a Good Website". Ezine Artículos. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://ezinearticles.com/?The-Characteristics-of-a-Good-Website&id=2472822>> [Ago 7, 2009]

e) La interactividad referida al proceso de interconexión entre los usuarios con las computadoras, en un sitio *web* es una característica que proporciona una gama de opciones para que se presente el flujo de información y su intercambio.

f) La protección a la información, a los datos y al diseño de los propios sitios *web* abarca la seguridad física y ambiental del equipamiento que soporta al sitio *web*, la seguridad del sistema operativo y el resguardo de información. La seguridad permite identificar a los usuarios por medio de la autenticación, garantizar el acceso al contenido mediante autorización y proteger los datos confidenciales por medio del almacenamiento cifrado (encriptación).

A partir de estas características los sitios *web* pueden ser estáticos o dinámicos. La mayor parte de los sitios *web* que integran las empresas y los gobiernos son estáticos porque están enfocados únicamente a mostrar información, sin permitir la interacción ni soportar aplicaciones como foros, chats o consultas en línea. No obstante, la tendencia dentro de la Sociedad de la Información es que los sitios *web* se conviertan en espacios dinámicos de interacción que propicien la participación, con el fin de lograr nuevas formas de comunicación entre usuarios y se facilite el intercambio.

Si bien existen algunos intentos en esta materia como el envío del *currículum vitae* a las organizaciones, o los sitios *web* desarrollados principalmente por profesores y universidades, con un claro objetivo educativo, como se verá más adelante los gobiernos no han encontrado la forma de promover una interacción *bottom-up* que permita la crítica pública o la deliberación discursiva¹⁰¹, mayor transparencia y la participación de los ciudadanos-usuarios. Hasta ahora los sitios *web* gubernamentales sólo son utilizados para recaudar recursos, realizar anuncios de campaña o promover publicidad y propaganda estatal.

Finalmente, se puede decir que la información que ahora se entrega en los sitios *web* siempre pertenece a alguien y ese alguien dicta lo que se debe dar a conocer. Esta situación ha hecho pensar a algunos autores que Internet dejó de ser una herramienta libre, por ejemplo Shiller¹⁰² señala que lo que era libre, ahora pertenece a alguien que tiene la propiedad de la información y la dirige hacia el mercado evitando la crítica social. Lo que hay que observar es hasta qué punto la Red se convierte en una operación de privatización.

Este autor señala que la Sociedad de la Información ha roto con los valores

¹⁰¹ NORRIS, Pippa. 2001. **Digital Divide. Civic Engagement, Information Poverty and the World Wide Web**. Communication, Society and Politics. Boston: Cambridge University Press. p. 114.

¹⁰² LOVINK, Geert. 1997. "Information Inequality. An interview with Herbert I. Schiller". Entrevista. 9 de marzo. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.nettime.org/Lists-Archives/nettime-I-9703/threads.html>> [Jun 30, 2009].

existentes propiciando que los individuos se encuentren en un proceso de búsqueda de sus valores y de su identidad, lo que da pie al siguiente apartado.

1.3.2. Ventajas y desventajas de Internet

Ahora bien, Internet, considerándolo como un todo integrado por las aplicaciones señaladas -correo electrónico, los documentos compartidos, mensajería instantánea, fax y telefonía digital y *World Wide Web*- tiene ventajas y desventajas.

En el corto plazo, Internet (en especial la *WWW*) ha adquirido un lugar privilegiado como medio de integración de información y comunicación; de ahí que al interrelacionarse con la economía, la sociedad y la política han producido cambios notorios en su comportamiento.

Económicamente, al ser parte de las tecnologías de la información y comunicación que revolucionaron a la sociedad, Internet ha facilitado el intercambio financiero e impulsado al mercado. La economía basada en la productividad generada por la información y el conocimiento circulante, se ha convertido en una economía globalizada donde las actividades se articulan y funcionan en tiempo real¹⁰³.

La creación de redes al interior de las organizaciones y en su contexto exterior en los países desarrollados ha facilitado la accesibilidad y flexibilidad. El éxito de las organizaciones al utilizar las tecnologías de la información y comunicación ha dependido de tres condiciones: uno, que exista suficiencia de recursos humanos con conocimientos para utilizarlas, y dos, que la organización se descentralice en red, es decir que se convierta en una organización horizontal flexible y tres, que haya la suficiencia presupuestaria para crear un sistema de infraestructura tecnológica interrelacionada.

Sin embargo, esta situación se ha visto limitada en los países subdesarrollados, dadas las características económicas de estos países, donde la democracia es incipiente y las articulaciones organizacionales son mínimas. Tanto en el sector público como en el privado las prácticas de uso de Internet se basan en colocar información en páginas *web* y por otro, continuar con las costumbres y el trabajo cotidiano, sin mediar cambios en los procesos y formas de realizar las acciones.

Socialmente, Internet es un espacio de relación y por tanto de comunicación para cualquier tipo de actividad. Los individuos que tienen acceso a él han creado

¹⁰³ CASTELLS, Manuel. 2000. "La ciudad de la nueva economía". Cataluña, España: *Revista La Factoría*. No. 12. Jun-sep. [En línea] Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.revistalafactoria.eu/articulo.php?id=153>> [Dic 2, 2008].

comunidades virtuales que se interrelacionan, conformando redes sociales basadas en intereses comunes, confianza y apoyo mutuo.

... las comunidades virtuales en Internet también son comunidades, es decir, generan sociabilidad, generan relaciones y redes de relaciones humanas, pero no son las mismas comunidades que las comunidades físicas¹⁰⁴.

Por otro lado, a pesar de que durante las décadas de los setenta y ochenta los países realizaron ajustes a los sistemas educativos para impulsar el conocimiento, los múltiples cambios que se dieron en los planes y estrategias de los sistemas educativos no han dado resultados. Los individuos de los países -generalmente los que se encuentran en vías de desarrollo- no han logrado alcanzar altos niveles de educación porque ésta continúa siendo insuficiente y de mala calidad; la infraestructura escolar, así como los métodos de enseñanza son mínimos y las políticas educativas se realizan sólo para atacar pequeños problemas localizados más que para atender las necesidades sociales.

Además, el uso de Internet tiene relación directa también con la política y el gobierno. En los países desarrollados Internet ha estimulado la participación y extensión de la democracia, mediante el acercamiento de la clase política con la ciudadanía basada en una comunicación bidireccional¹⁰⁵. La Porte agrega que la *World Wide Web* es un medio de gran utilidad para evaluar la apertura gubernamental de modo que los ciudadanos puedan vigilar a los políticos y al propio gobierno por lo que se estimula la transparencia y rendición de cuentas¹⁰⁶.

Así mismo, los gobiernos adoptaron las tecnologías para otorgar servicios públicos (de carácter administrativo, educativo, informativo o de salud) y procesar la información para lograr transformar a los sectores correspondientes. El gobierno electrónico es una herramienta que en las actuales democracias posibilita no sólo aumentar la transparencia y rendición de cuentas, sino lograr la racionalización y el control.

¹⁰⁴ CASTELLS, Manuel. 2000. "Internet y la Sociedad Red". Internet Interdisciplinary Institute. Cataluña, España: Open University of Catalonia. p.12. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.uoc.es/web/cat/articles/castells/castellsmain2.html>> [Dic 27, 2008].

¹⁰⁵ CASTELLS, Manuel. 2007. "Internet y Sociedad". Conferencia presentada durante la ceremonia en la que la Universidad de Costa Rica le concedió el Doctorado *Honoris Causa*. Universidad de Costa Rica. pp. 25-26. [En línea]. Disponible en Internet: en la dirección electrónica <http://www.ucr.ac.cr/documentos/Internet_y_sociedad_Manuel_Castells.pdf> [Dic 29, 2008].

¹⁰⁶ LA PORTE, Todd M., Chris C. Demchak, Martin de Jong, *et al.* 2000. "Democracy and Bureaucracy in the Age of the Web: Empirical Findings and Theoretical Speculations". Quebec, Canada: *International Political Science Association*. August. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://info-center.ccit.arizona.edu/~cyprg/publications/democrac.rtf>> [Feb 21, 2010].

Pero no todos los países tienen la misma organización, estructuras productivas y desarrollo. En los países subdesarrollados Internet ha sido utilizado para estimular la comunicación entre autoridad-ciudadano.

Los países subdesarrollados vivieron mucho tiempo bajo sistemas políticos donde la participación política y la institucionalización eran bajas¹⁰⁷. A partir de los ochenta, cuando las fuerzas económicas se modificaron influenciadas por las tecnologías de la información y comunicación y la expansión de los mercados, en esos países inició la instauración de regímenes burocráticos democráticos; sin embargo, la inestabilidad política, la corrupción y la desigualdad social han hecho complicado que Internet tenga una penetración que favorezca la participación, la transparencia y la rendición de cuentas.

El rol político de Internet refleja y refuerza las características estructurales de cada sistema político. En algunos las organizaciones se movilizan y se insertan en la política, en otros, los ciudadanos se organizan y crean organizaciones partidistas y en otros más, las personas se organizan para protestar contra actos políticos. De ahí que, de acuerdo con Norris¹⁰⁸, Internet se convierte en un recurso que las diferentes agencias gubernamentales utilizan para intentar generar apoyo público e influir en procesos políticos y como creador de cambios estructurales que favorecen la emergencia de vínculos organizacionales y redes informales.

Aún y cuando en muchos países se habla de la presencia del gobierno electrónico, éste dista mucho de serlo (dadas las características que éste debe tener y que se analizarán más adelante) y se ha vuelto un medio de control social, más que una forma de apoyo directo a procesos democráticos, o un espacio de difusión de información que incluya canales de consulta a nivel local.

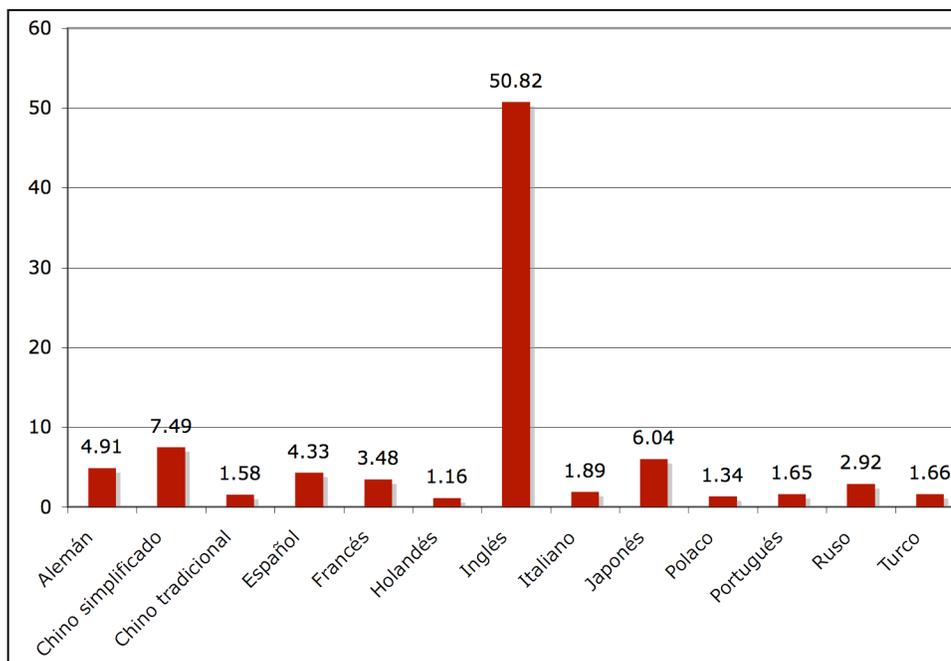
Por otro lado, Internet tiene sus limitantes y desventajas que han incrementado las desigualdades sociales y conformado la denominada brecha digital:

- 1) La mayoría de los documentos se encuentra en inglés, lo que complica la consulta a las personas que no lo entienden y restringe el acceso a la información.

¹⁰⁷ Huntington señalaba que la estabilidad de un sistema político depende de la relación entre la institucionalización y la participación políticas. En la medida que la participación aumenta, la complejidad, autonomía, adaptabilidad y coherencia de las instituciones políticas crece. *Vid.*, HUNTINGTON, Samuel. 1997. **El Orden Político en las Sociedades en Cambio**. Tr. Floreal Mazia. 4ª. Edición. Buenos Aires: Paídos. p. 80.

¹⁰⁸ NORRIS, Pippa. 2001. *op. cit.*, p. 136.

Figura 1-1. Porcentaje de sitios web por lenguaje



Fuente: Google 2008. Elaboración propia¹⁰⁹.

- 2) Los costos de acceso son altos y no accesibles a todas las personas. Éstos dependen del número de compañías que ofrecen el servicio, de la velocidad y del tipo de servicio.
- 3) El uso de Internet es reducido; hoy, más del 85% de los usuarios de Internet en el mundo se encuentra en los denominados países desarrollados que representa sólo el 22% de la población mundial. Esta enorme diferencia ha dado lugar a la brecha digital y a la permanente preocupación por lograr su reducción¹¹⁰.

Por tanto, el reto es explotar la herramienta y hacer uso de todas sus

¹⁰⁹ PIMIENTA, Daniel, Daniel Prado y Álvaro Blanco. 2010. "Twelve years of measuring linguistic diversity in the Internet: balance and perspectives". París: UNESCO. Publications for the World Summit of the Information Society. [En línea]. Disponible en Internet en las direcciones electrónicas:

<http://dtiil.unilat.org/public/12_annees_langues_internet_en.pdf>

<<http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php->

[URL_ID=29594&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=29594&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)> [Sep 1º, 2010].

¹¹⁰ Union Internationale des Télécommunications. 2006. "Rapport sur le Développement des Télécommunications/Technologie de l'information et de la communication dans le monde 2006". ITU. Genève: Union Internationale de Télécommunications. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<http://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/ind/D-IND-WTDR-2006-SUM-PDF-F.pdf> [Ene 29, 2009].

potencialidades para lograr un mayor desarrollo.

1.4. Brecha Digital

La Sociedad de la Información revolucionó las comunicaciones de forma vertiginosa y en un corto plazo Internet y la *World Wide Web* contaba con un gran número de usuarios.

Como sucede en todas las revoluciones, las esperanzas de mejora estaban presentes. En la literatura referida a la Sociedad de la Información se expresa que ésta traería consigo (o traerá en el corto plazo) la racionalidad de los mercados, el acceso universal la información y comunicación, conocimiento, posibilidades de tener información para tener salud y educación, la transparencia gubernamental e incluso todas las bondades de los sistemas democráticos.

Así mismo, se esperaba que las tecnologías de la información y comunicación fueran el parte aguas de cambios sociales, políticos y económicos que beneficiasen el desarrollo, lo cual en gran medida sucedió, pero con muchas limitaciones, debido por un lado, a la falta de infraestructura tecnológica y por otro, al desconocimiento de las formas de explotación de las propias tecnologías de la información y comunicación.

Por ello, en la Sociedad de la Información existen grandes sectores de población que no tienen acceso a las tecnologías de la información y comunicación, lo que les ubica en una clara desventaja para acceder a la información y por ende al acceso de las posibilidades de desarrollo que éstas brindan. Esta desigualdad se conoce como brecha digital y es el resultado de la combinación de varios factores socioeconómicos con la falta de infraestructura tecnológica y de telecomunicaciones, además de la carente alfabetización informacional.

La brecha digital es un tema ampliamente discutido por muchos autores como Norris, Cullen o Shiller¹¹¹. Los diferentes puntos de vista permiten identificar sus elementos fundamentales: aquellos que tienen acceso a las tecnologías de la

¹¹¹ NORRIS, Pippa. 2000. "The World Wide Digital Divide". Paper for the Annual Meeting of the Political Studies Association of the UK, London, School of Economics and Political Science, 10-13th April. John F. Kennedy School of Government/Harvard University Boston: Cambridge. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/psa2000dig.pdf>> [Nov 29, 2009].

SCHILLER, Herbert. 1996. *Information Inequality: the deepening social crisis en America*. New York: Routledge.

CULLEN, Rowena. 2001. "Addressing the Digital Divide". *Journal Online Information Review* 25. No. 5. pp. 311-320. 67th IFLA Council and General Conference. Boston. August 16-25. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://archive.ifla.org/IV/ifla67/papers/017-163e.pdf>> [Dic 19, 2009].

información y comunicación y los que no; los que tienen acceso al conocimiento que éstas proveen y los que no, los que tienen capacidades y habilidades para el manejo de las tecnologías de la información y comunicación y los que no.

En los trabajos de Wresch¹¹² se hace énfasis en las diferencias de acceso, señalando que la información no llega a todos por igual y que la pobreza de contenidos de información no sólo empezó a profundizar la crisis social, sino que se convirtió en medio de control social al sustentar su desarrollo en la mercadotecnia. Así mismo, señala que a partir de las tecnologías de la información y comunicación “se ha hecho visible lo invisible”.

El término y lo que conlleva ha sido objeto de análisis, sobre todo porque se hizo patente que existían múltiples espacios en los países y en el mundo donde la revolución tecnológica ni siquiera existía. Así mismo, el avance tecnológico y el acceso en países desarrollados daba claras muestras de la inequidad de oportunidades y la divergente distribución de beneficios entre ricos y pobres, blancos y personas de color, ignorantes y estudiosos. Por ello, Castells señala que la “verdadera brecha digital es la brecha por país en términos de desarrollo global entre los países más desarrollados y menos desarrollados”.¹¹³

Ahora bien, la brecha digital tiene varias capas¹¹⁴:

a) Capa elitista, donde la división digital que existe principalmente en los países industrializados o en desarrollo, se presenta entre aquellos que son ricos, educados y poderosos y lo que no son. La pertenencia de una computadora y de acceso a Internet se convierten en elementos para medir la brecha digital.

Por tanto, la brecha digital incluye el acceso físico a las tecnologías de la información y comunicación, las habilidades en su manejo, las actitudes y los contenidos, así como el limitado ancho de la banda¹¹⁵. Un ejemplo de este hecho se encuentra en México y Canadá, donde las diferencias hacen patente la brecha digital. Así, en Canadá se observa que el 74.9% de la población tiene acceso a Internet, pero en México sólo el 27.2% de la población lo tiene¹¹⁶.

¹¹² SCHILLER, Herbert. 1996. **Information Inequality: the deeping social crisis en America**. New York: Routledge. pp. xi-xiii.

WRESCH, William. 1996. **Disconnected: haves and have-nots in the information age**. Library of Congreso cataloging-in Data Publishing. pp. 5, 11-14, 17.

¹¹³ CASTELLS, Manuel. 2007. “Internet y Sociedad”. *op. cit.*

¹¹⁴ KENISTON, Kenneth. 2003. **The four digital divides**. Introduction. Keniston Kenneth y Deepak Kumar eds. Michigan University. Delhi: Sage Publishers. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <http://www.mit.edu/people/kken/PAPERS/Intro_Sage.html> [Nov 16, 2009].

¹¹⁵ El ancho de banda es la cantidad de datos que se pueden transmitir en una unidad de tiempo. Un ejemplo de banda ancha es la que se realiza por medio de una conexión DSL, microondas, cable, módem o T1.

¹¹⁶ *Vid.*, Tabla I.1.

Esto no implica que las tecnologías de la información y comunicación hayan creado la diferencia entre países, pero si han creado una fuerte diferencia social entre los que tienen acceso a ellas y los que no, porque los que tienen acceso tienen la posibilidad, de acuerdo a los usos que le den a la información, de mejorar su calidad de vida y lograr un mayor crecimiento y desarrollo.

b) Capa lingüístico-cultural que se presenta a partir de la prácticamente nula presencia en Internet de información en la multitud de idiomas y lenguas que se hablan, predominando la información que viene en idioma inglés, lo que hace visible una separación lingüística. En este sentido resaltan los datos que otorga *World Stats* al señalar que sólo 39.5% de los angloparlantes son usuarios de internet, el 29.7% de los usuarios habla chino y el 34% español¹¹⁷.

Esta situación es una fuerte delimitante social que ha sido denominada 'segregación cultural'¹¹⁸.

Si bien en la Unión Europea se han hecho esfuerzos para romper esta barrera, existen múltiples países donde esos idiomas se desconocen; además, la presencia de grupos étnicos en todos los países, con una cultura diferente reduce a éstos las posibilidades de inserción en la Sociedad de la Información.

En los dos países objeto de estudio, las diferencias son notorias, aún y cuando en Canadá se han realizado acciones para lograr la promoción e inclusión de multietnias y multiculturas en la Sociedad de la Información proveyendo de infraestructura tecnológica, la barrera del idioma y el desinterés continúa presente. En México esta situación se agrava porque esas etnias normalmente viven en situación de pobreza, por lo que el interés se centra en satisfacer las necesidades básicas antes de utilizar las tecnologías.

En este mismo contexto se encuentran los problemas de educación y con ellos no sólo el analfabetismo ocasionado por la incapacidad de lograr el acceso a la educación básica y a la enseñanza de la lecto-escritura sino además, el desconocimiento sobre el modo de utilizar las tecnologías, aún y cuando tengan acceso a ellas.

c) Capa mercado tecnológica que se da a partir de las diferencias entre países del norte (desarrollados) y los del sur (subdesarrollados); las empresas encargadas

¹¹⁷ Internet World Stats. 2009. "Internet World Users by Languaje". [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.internetworldstats.com/stats7.htm>> [Jul 16, 2010].

¹¹⁸ PÉREZ, Gabriel y Angulo, Yvon. 2007. "Evaluación del Programa de Acceso a Servicios Digitales en Bibliotecas Públicas: una perspectiva desde la brecha digital". *Global Media Journal* en español. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <http://gmje.mty.itesm.mx/perez_salazar.html> [Ago 22, 2008].

del desarrollo y crecimiento de las tecnologías de la información y comunicación normalmente se encuentra en los primeros países, influyendo notablemente en el comportamiento del mercado tecnológico, en el tipo de información que circula por la *Web* y en las posibilidades de acceso y eficiencia de la Red, lo que ha condicionado el uso y acceso en los segundos que no cuentan con una industria tecnológica y dependen de los países desarrollados para lograr avances.

Esta situación es otra limitante tecnológica que impide la libre circulación de la información y muestra claramente las diferencias económicas y de desarrollo de los países. Las empresas han sido las que han marcado el paso respecto a la distribución de las tecnologías de la información y comunicación, considerando la manera de influir en las decisiones de los países, por lo que los países que no cuentan con este tipo de desarrollos se ven obligados a rentar o comprar los servicios a un costo elevado.

Algunos autores como Cullen¹¹⁹ y Pérez¹²⁰ han señalado que esta fractura va más allá del acceso a Internet que realizan científicos, investigadores, estudiantes o ciudadanos ordinarios, y se refiere a la incapacidad de acceder a la información que se encuentra en múltiples indexes, fuentes, bases de datos y e-Journals, donde se cobra por acceder, dejando a personas interesadas en temas específicos fuera de conocimiento vital para innovar. Esta limitante de acceso a la información de calidad, se encuentra dominado por los criterios de un mercado ciego a las necesidades sociales.

d) Capa social que se manifiesta como una nueva forma de desigualdad que se suma a las existentes. Abarca no sólo la diferencia de acceso a las tecnologías, las diferentes infraestructuras tecnológicas y calidad de conexión, el uso que se le da al Internet y a la información que éste proporciona, para poderla convertir en conocimiento práctico y valioso, sino las diferencias en edad y sexo, personas de bajos ingresos, desempleados, gente mayor, discapacitados, enfermos, mujeres, niños y personas establecidas en lugares desolados o muy lejanos.

De ahí que se afirme que la brecha digital exacerba las desigualdades existentes al limitar a grandes sectores de población el aprovechamiento de las ventajas en materias laboral, educativa o económica que pueden traer consigo las tecnologías de la información y comunicación, además de crearse nuevas, al presentarse el desfase no sólo en la adquisición, desarrollo y manipulación tecnológica y de telecomunicaciones, sino el insuficiente conocimiento tecnológico.

Norris¹²¹ agrega una capa más que considera muy importante en esta investigación: la brecha democrática que se presenta entre aquellos que tienen

¹¹⁹ CULLEN, Rowena. 2001. *op. cit.* p. 2.

¹²⁰ PÉREZ, Gabriel y Angulo, Yvon. 2007. *op. cit.*

¹²¹ NORRIS, Pippa. 2001. *op. cit.*, p. 12.

acceso a Internet y utilizan o no los recursos políticos para la participación, el conocimiento y la información.

Se ha observado que aunque la mayor parte de los gobiernos han desarrollado políticas para que todos los usuarios tengan oportunidad de acceder y utilizar efectivamente las tecnologías de información y comunicación con fin de participar en actividades educativas, sociales o económicas, no existen cambios notorios en la forma de acercarse a los ciudadanos y promover la participación. A pesar de que Internet facilita canales alternativos de intercambio a través de chats políticos, votos electrónicos en elecciones generales y la movilización de comunidades virtuales para participar en asuntos públicos, no ha logrado tener un impacto en la realidad política aún en países donde la tecnología es altamente avanzada.

Por consiguiente la brecha digital puede definirse como el conjunto de diferencias económicas, sociales, políticas y culturales que limitan el acceso y uso de las tecnologías de la información y comunicación e Internet y el acercamiento a información y conocimiento de utilidad en el desarrollo social.

Finalmente, se argumenta que el dominio del mercado y el control de la información por parte de las empresas, los gobiernos y los medios de comunicación, así como los avances vertiginosos de las tecnologías contra las desigualdades sociales, continuarán siendo limitantes de la Sociedad de la Información.

Conclusiones del capítulo

Las transformaciones económico-sociales a partir de los años setenta que modificaron las relaciones de producción e impulsaron el desarrollo de las comunicaciones y las tecnologías de información, han conllevado a una serie de cambios sociales y tecnológicos que propiciaron la emergencia de la Sociedad de la Información.

La Sociedad de la Información para bien o para mal es una etapa que está presente. Los cambios globales y el uso de las tecnologías de la información y comunicación reflejan la forma en que las sociedades van evolucionando y conformando nuevas formas de vida.

Las tecnologías se han convertido en una herramienta esencial en la constante transformación social. Por esa razón, el uso de las tecnologías de la información y comunicación ha traído beneficios sociales, pero también ha recrudecido algunos problemas existentes, (corrupción, pobreza, discriminación, pérdida de identidad, terrorismo) sin encontrarse aún los medios para solucionarla. Además, han surgido problemas nuevos como los de carácter ambiental y ecológico, la

inseguridad social, las nuevas enfermedades o la emergencia de la crisis económica, conjuntamente con los problemas propios de los usuarios de las tecnologías como los actos de *crackers*¹²² que violan las computadoras para satisfacer intereses personales.

Los mayores beneficios que se encuentran en las tecnologías de la información y comunicación se encuentran en la digitalización de documentos, la facilidad de crear bases de datos, las posibilidades infinitas de promover y crear conocimiento multidisciplinario y multiregional, la innovación y la promoción de la diversidad, ampliar la comunicación y otorgar información. En este sentido el desarrollo e implementación de sitios *web* es de gran utilidad.

Por su parte, Internet puede ser aprovechado para intercambiar conocimientos y experiencias, para apoyar iniciativas contra la pobreza y las enfermedades; para mejorar la comunicación con los socios comerciales a través de comercio electrónico; para promover el turismo y las oportunidades comerciales a través de la *World Wide Web* y con ello establecer eventos de mejora para promover las Metas de Desarrollo del Milenio¹²³.

De hecho, la brecha digital ha dado paso a dos dilemas, mientras los niveles de tecnología se expanden en todos los escenarios creando una certidumbre, los niveles de acceso a la tecnología y a sus beneficios potenciales varían conforme al nivel de respuesta de cada país y la apertura-inclusión o término-exclusión de la comunidad global, dando lugar a la incertidumbre.¹²⁴

¹²² *Hacker* es un término utilizado para denominar al conjunto de programadores independientes que se introduce en otros equipos computacionales, a fin de conocer los detalles del sistema programable y el funcionamiento para resolver problemas y construir nuevos. *Cracker* se refiere al conjunto de individuos que irrumpe el sistema de seguridad de una computadora, utilizando algunos programas y *software* como instrumentos, sólo por diversión o con fines nocivos. RAYMOND, Eric. 2003. "How to become a Hacker". [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <http://catb.org/~esr/faqs/hacker-howto.html#what_is> [Jun 3, 2010].

¹²³ Las Metas de Desarrollo del Milenio MDG's (*Millennium Development Goals*)¹²³ fueron establecidas por Naciones Unidas principalmente para reducir lo más posible la desigualdad y el rezago social y alcanzar un mejor nivel de vida. El documento señala 8 metas a ser alcanzadas para 2015 por los países signatarios, que responden a los retos principales del mundo para lograr el desarrollo: Erradicar la pobreza extrema y el hambre; lograr educación primaria a nivel universal; promover la igualdad de género y la emancipación de la mujer; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud maternal; combatir el SIDA, la malaria y otras enfermedades; garantizar un ambiente sustentable y desarrollar la cooperación global para el desarrollo. *Vid.*, United Nations. 2000. "About the MID's: Basics. What are the millennium Development Goals?". United Nations Development Programme. Millennium Development Goals. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.undp.org/mdg/basics.shtml>> [Dic 29, 2008].

¹²⁴ CHAPARRO, Fernando y Geoffrey Oldham. 1997. El desarrollo en la era de la información. Cuatro escenarios mundiales para el futuro de las tecnologías de información y comunicaciones. John Howkins y Robert Valantin Editores. Canadá: *Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo IDRC y la Comisión de las Naciones Unidas sobre Ciencia y Tecnología para el*

Dos consideraciones a tomar en cuenta en el impacto de las tecnologías de la información se refieren al hecho de que 1) las tecnologías por sí mismas no resuelven los problemas socioeconómicos dentro de las sociedades, pero pueden exacerbarlos. 2) Las nuevas tecnologías no reemplazan a las viejas, sino que deben coexistir y mejorar el grado de experiencia humana, sin minimizarse a los que no las utilizan y prefieren las viejas tecnologías para alcanzar los mismos fines.

2. Reformas Administrativo-Participativas.

Las numerosas actividades y servicios electrónicos actuales deben ubicarse en un marco amplio de transformación del Estado producto de la globalización y la Sociedad de la información. La presencia de estos dos fenómenos afectó el funcionamiento de los gobiernos ya que había demostrado ineficiencia y falta de confianza en sus actividades¹²⁵.

La emergencia de nuevos actores no estatales, como las corporaciones transnacionales y organizaciones no gubernamentales con las cuales el Estado comparte el poder en los niveles supra (global) e infra (local y regional); el surgimiento de grados de gestión de los asuntos públicos en los diferentes niveles (estatal, global y local); así como la separación de las funciones del Estado en la prestación de servicios y la creación de políticas públicas con la consecuente regulación¹²⁶, favorecieron los cambios en la administración pública con miras a mejorarla.

Así mismo, el uso de las tecnologías de la información y comunicación facilitó la vinculación de los diferentes actores y los distintos niveles de la gestión pública, ofreciendo nuevas formas de realizar las distintas funciones del Estado, y por ende abriendo la puerta a la transparencia y la rendición de cuentas.

En este sentido, la manera de administrar los recursos públicos se empezó a guiar bajo la premisa de 'hacer más con menos' que ha caracterizado a la Nueva

¹²⁵ En el seguimiento de la opinión pública en 14 países: Argentina, Brasil, Canadá, Alemania, India, Indonesia, Italia, México, Nigeria, Rusia, España, Turquía, el Reino Unido y los Estados Unidos realizado en el Foro Económico Mundial se encontró un fuerte deterioro de la confianza pública en el gobierno entre 2001 y 2005. En sólo seis de los 14 países más de la mitad de los ciudadanos tenía confianza en el gobierno. RONDINELLI, Dennis A. 2007. "Governments serving people: the changing roles of Public Administration in democratic governance" en RONDINELLI, Dennis A. 2007. "Public Administration and Democratic Governance: Governments serving Citizens". *7th Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government*. Vienna, Austria 26-29 June 2007. January. p. 2. United Nations Online Network in Public Administration and Finance. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.eldis.org/assets/Docs/24468.html>> [Ene 30, 2009].

¹²⁶ FINGER, Mathias. 2005. "Conceptualizing eGovernance". *European Review of Political Technologies*. March. Issue 1. pp. 4-5.

Gestión Pública, vista como cambios estructurales y de procesos al interior de las organizaciones que tienen la finalidad de lograr una mejor funcionalidad, conseguir ahorros públicos, mejorar la calidad de los servicios públicos, hacer más eficientes las funciones del gobierno e incrementar la efectividad de las políticas públicas.

La Nueva Gestión Pública implicó impulsar la profesionalización, la obtención de resultados, la competencia entre unidades, la transparencia y la rendición de cuentas. Así mismo, se orientó la gestión hacia el ciudadano/usuario visto como cliente en una lucha por obtener una mayor participación del sector privado y de las organizaciones no gubernamentales en la prestación de bienes y servicios.

Al mismo tiempo, el surgimiento de la gobernanza, como un cambio en el modo de gobernar que complementa y reequilibra la forma de gestionar los asuntos públicos y busca lograr la coordinación y colaboración entre los diferentes sectores, dio lugar a la disociación de las grandes organizaciones públicas hacia organizaciones pequeñas flexibles y la conformación de redes.

La coordinación de los diferentes sectores y la vinculación de la Nueva Gestión Pública con la gobernanza impulsó la participación para la toma de decisiones y ha promovido la posibilidad de crear nuevas instituciones que además, ayuden a la extensión de la democracia participativo-deliberativa¹²⁷ y los principios que de ella emanan, convirtiéndose en una expectativa de igualdad, participación y progreso, conocida como buena gobernanza.

2.1. Gobierno y administración pública

La globalización y las tecnologías de la información y comunicación han provocado cambios sustanciales en los gobiernos y sus administraciones públicas, por lo que se hace un requisito indispensable hablar del gobierno. Aunque no se intenta hacer un estudio exhaustivo sobre este concepto, se

¹²⁷ La democracia participativo-deliberativa es una evolución de la democracia representativa donde las decisiones públicas son tomadas por el conjunto de la ciudadanía cuya participación es de calidad, argumentada, debatida y reflexionada. Este tipo de democracia implica la participación de los potencialmente afectados y la posibilidad de discutir, aceptar o rebatir los argumentos de cada uno. Debe producirse en un nivel institucional y desarrollarse libremente en la esfera no institucional, espacio donde las tecnologías de la información y comunicación juegan un papel primordial para fomentar la deliberación y la participación democrática. La cantidad de participación será efectiva cuando se trata de recaudar el voto o la opinión de la ciudadanía respecto a un asunto concreto, fácilmente identificable que ha sido informado y debatido previamente. *Vid.*, MARTÍ, José Luis. 2008. "Alguna precisión sobre las nuevas tecnologías, la democracia deliberativa y participativa". *Revista de los Estudios de Derecho y Ciencia Política de la Universitat Oberta de Catalunya*. No. 6. Febrero. [En línea]. Disponible en internet en la dirección electrónica: <<http://www.uoc.edu/idp/6/dt/esp/marti.pdf>> [May 27, 2010].

requiere caracterizarlo, para posteriormente tener elementos útiles que permitan identificar la conformación del gobierno electrónico.

El término de gobierno es utilizado en sentido amplio y en sentido estricto.

En un sentido amplio, el gobierno se conforma por el conjunto de órganos soberanos e independientes encargados de las funciones propias del Estado, mediante los cuales se traduce la voluntad política del Estado y se llevan a cabo los fines, es decir, la satisfacción de las necesidades sociales, la protección de lo privado, la seguridad y el mantenimiento de la paz. Estos órganos soberanos ejercen las funciones del Estado en base a la división de poderes establecida por Montesquieu¹²⁸, como una forma de organizar el poder político y repartirlo entre diferentes órganos que deben permanecer en estrecha interrelación¹²⁹. Esto significa que la función ejecutiva corresponde al titular del Poder Ejecutivo y a la administración pública; la función legislativa corresponde al Congreso o al Parlamento como órgano del Poder Legislativo y la función jurisdiccional a la Suprema Corte de Justicia como órgano titular del Poder Judicial.

Cuando los ciudadanos realizan actos de libre elección de representantes para ocupar esos Poderes y realizar las funciones correspondientes señaladas en la Constitución o Ley Suprema, el gobierno se legitima¹³⁰.

Por tanto, gobernar en sentido amplio implica ejercer el poder político para determinar la orientación de la sociedad. Este control se lleva a cabo a través del uso de fuerzas coercitivas que se materializan en leyes para lograr un equilibrio social, y su finalidad es proteger los derechos individuales y la propiedad privada, así como garantizar la equidad, la libertad y la armonía.

¹²⁸ MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. Barón de. 1821. **Del Espíritu de las Leyes**. Libro XI. "De las leyes que forman la libertad política con relación a la Constitución". Trd. Don MVM. Licenciado. Madrid: Casa de Rosa. Tomo Primero. pp. 234-288. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<http://books.google.com.mx/books?id=mb09AAAAIAAJ&dq=montesquieu++el+espíritu+de+las+leyes&printsec=frontcover&source=bn&hl=es&ei=c259TJy-NYm-sQPO1v2CBw&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=4&ved=0CCsQ6AEwAw#v=onepage&q&f=false> [Ago 31, 2008].

¹²⁹ HOFFMANN-RIEM, Wolfgang. "La división de poderes como principio de ordenamiento". *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. México: IJ/UNAM. No. 2007. p. 211. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=dconstla&n=20071>> [Ago 18, 2008].

¹³⁰ La legitimación es el "atributo del estado que consiste en la existencia en una parte relevante de la población de un grado de consenso tal que asegure la obediencia sin que sea necesario, salvo en casos marginales, recurrir a la fuerza. Por lo tanto, todo poder trata de ganarse el consenso para que se le reconozca como legítimo, transformando la obediencia en adhesión. La creencia en la [legitimación] es, pues, el elemento integrante de las relaciones de poder que se desarrollan en el ámbito estatal". BOBBIO, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (comps). 1988. **Diccionario de política**. México: Siglo XXI. Vol. 1.

En sentido estricto, el gobierno de acuerdo con Rousseau es concentrado en el Poder Ejecutivo donde se encuentra la función administrativa:

[El gobierno es] un cuerpo intermedio establecido entre los súbditos y el soberano para su mútua correspondencia, encargado de la ejecución de las leyes y de la conservación de la libertad tanto civil como política. Los miembros de este cuerpo se llaman magistrados ó reyes, esto es, gobernantes...¹³¹.

Por tanto, el gobierno ejerce el poder del Estado y la función administrativa se ejerce a través de una estructura sistematizada y un cuadro de relaciones jerárquicas que conforman la administración pública, misma que de acuerdo con Uvalle¹³², relaciona la vida estatal con los individuos y se encarga de cumplir las tareas que permiten el progreso el bienestar y el desarrollo.

El gobierno, a través de la administración pública, lleva a cabo la gestión administrativa para que el Estado alcance sus fines y en última instancia logre el bienestar social.

Así, el término gobierno en sentido estricto describe un mecanismo de liderazgo político y de prestación de servicios dirigidos a la solución de problemas sociales. De esta manera se asume que corresponde a éste la distribución de bienes y servicios proveyendo de la legitimidad necesaria para la acción social y la rendición de cuentas.

El acto de gobernar consiste en 'direccionar' la economía y poner a prueba las capacidades institucionales para revisar una importante gama de posibilidades para decidir el rumbo.¹³³

Si bien los Poderes Legislativo y Judicial realizan tareas de administración, éstas se encuentran enfocadas hacia la realización de las actividades propias y los recursos utilizados no van enfocados a la prestación de servicios, sino a la creación de la legislación del Estado y al respeto y administración de la justicia.

¹³¹ ROUSSEAU, Jean-Jacques. 1836. **El Contrato Social**. Libro Tercero. Barcelona: Imprenta de los Herederos de Roca. Trd. del francés. p. 75. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<http://books.google.com.mx/books?id=XM4MheKLM8C&printsec=frontcover&dq=contrato%20social&source=gbs_slider_thumb#v=onepage&q&f=false> [Ago 31, 2010].

¹³² UVALLE, Ricardo. "Objetivo y Alcance de la Gerencia Pública" en SANABRIA, Juan José. 1998. **Antología de Teoría de la Administración Pública**. México: Universidad Nacional Autónoma de México/Escuela Nacional de Estudios Profesionales de Acatlán. pp. 200-201.

¹³³ PARDO, María del Carmen. (Comp.). 2004. De la administración pública a la Gobernanza. México: El Colegio de México. Centro de Estudios Internacionales p. 16.

Desde sus orígenes la administración pública ha tendido a analizar al Estado, al gobierno y la operación de los sistemas burocráticos y diversos procesos gubernamentales, a través del análisis de las organizaciones y los diferentes elementos que las conforman, enfatizando en la jerarquía, los recursos humanos, la estructura, la burocracia y la forma de lograr la mejor conducción. Estos análisis han permitido determinar el funcionamiento de las transformaciones, predominando la presencia de tres enfoques:

Enfoque empresarial caracterizado por dos momentos importantes: primero, a partir de la expresión ‘el gobierno es un campo de negocios’ acuñada por Wilson¹³⁴, se pretendió descubrir lo que el gobierno era capaz de hacer de manera ordenada y con éxito y, cómo podía realizar esas cosas apropiadamente con la mayor eficiencia y al menor costo posible. Segundo, se estableció que la administración pública comprendía sólo un aspecto de la operación del sistema político y que se distinguía del derecho al ser “la ejecución detallada y sistemática del derecho público”, por lo que implica un conjunto de acciones para dar cumplimiento a lo que señalan las leyes.

Enfoque político dado principalmente por Appleby¹³⁵ le dio un giro importante al gobierno al subrayar los valores de representatividad, sensibilidad política y responsabilidad ante la ciudadanía por medio de funcionarios electos considerados esenciales para la democracia. Siguiendo estas ideas, Bennis¹³⁶ destacó que la insatisfacción de la sociedad por el desempeño del gobierno propició la emergencia de nuevas orientaciones dirigidas a la participación ciudadana, como solución al desempeño ineficaz de la burocracia y la carente respuesta a los problemas sociales.

El enfoque jurídico de Goodnow enfatizó el papel del derecho administrativo al establecerlo como la parte de la ley que fija la organización y determina la competencia de las autoridades que la aplican, indicando al ciudadano los castigos por su incumplimiento¹³⁷.

Para la década de los ochenta, el desarrollo tecnológico impulsado por la globalización de la economía y los cambios sociales, modificaron sustancialmente a los gobiernos y su administración pública. Las organizaciones privadas

¹³⁴ WOODROW, Wilson. 1887. “El estudio de la administración”. *Revista de Administración Pública*. No. 1980. Especial. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=rap&n=1980>> [Sep 1, 2008].

¹³⁵ APPLEBY, Paul. 1945. “Government is different”. *Apud.*, ROSENBLOOM, David. **La Teoría de la Administración Pública y la Separación de Poderes** en SHAFRITZ, Jay y Albert Hyde. 1999. **Clásicos de la Administración Pública**. Trd. Ma. Antonia Neyra Bigorra. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Universidad Autónoma de Campeche/FCE. pp. 839-860.

¹³⁶ BENNIS, Warren . 1967. “Organizations of the Future”. *Idem*.

¹³⁷ GOODNOW, Frank. 1905. “The Principles of the Administrative Law of the United States”. *Idem*.

redujeron su estructura para ser más eficientes y responder a los clientes, haciendo a sus organizaciones más flexibles y creando un entorno laboral donde la conducción de las acciones quedó a cargo de ejecutivos innovadores.

Con la aparición de la Sociedad de la Información y por tanto de las tecnologías de la información y comunicación, surgieron teorías de calidad enfocadas al consumidor que revolucionaron la forma de ver la administración pública y el gobierno, concentrándose en alcanzar la mejora organizacional, realizando una reingeniería de los procesos para la obtención de resultados y delegando poder de decisión en los trabajadores.

Shafritz¹³⁸ señala que los centros de trabajo se convirtieron en centros de información que permitieron sueldos más altos y bajos costos que facilitaron la expansión del mercado. No obstante, en la realidad esto fue diferente. Ya se había mencionado antes que los cambios tecnológicos impactaron a los países desarrollados donde fueron adoptados y por tanto a sus gobiernos; en contraste, estos cambios se fueron presentando paulatinamente en los países subdesarrollados, debiendo adaptarse a la situación política, económica, social y cultural existente y en pocos se han logrado crear esos procesos de calidad con todo lo que estos conllevan.

En la década de los noventa, Barzelay¹³⁹ propuso que la visión de eficiencia fuera sustituida por servicios de calidad desde la perspectiva del cliente, así como mejorar las cadenas de valor mediante las cuales se llevan a cabo los programas dedicados a lograr objetivos de políticas públicas; y otros como Osborne y Gaebler¹⁴⁰ propusieron la reinención del gobierno, adoptando principios del sector privado en el gobierno con el fin reducir costos y lograr mayores resultados. De acuerdo con estos autores el gobierno de la era industrial caracterizado por la burocracia, exceso de reglas y regulaciones y cadenas de mando, dejó de ser funcional¹⁴¹ y por tanto pasó a ser ineficaz.

Así mismo, Rondinelli y Mayntz¹⁴² destacaron la presencia de la gobernanza al observar el cambio en las relaciones de la sociedad con el gobierno y la

¹³⁸ SHAFRITZ, Jay y Albert Hyde. 1999. *op. cit.*, p. 25.

¹³⁹ BARZELAY, Michael. 1998. **Atravesando la burocracia**. México: FCE. pp. 178-181.

¹⁴⁰ OSBORNE, David, and Ted Gaebler. 1992. **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector**. Reading, MA: Addison-Wesley Publishing. pp. 47-54.

¹⁴¹ *Ibidem*. p. 39.

¹⁴² RONDINELLI, Dennis A. 2007. *op. cit.*, p 20.

MAYNTZ, Renate. 2003. "From government to governance: Political steering in modern societies". Presented at the *Summer Academy on IPP* at Wuerzburg. September. pp. 7-11. Retrieved August 29, 2004. p. 7. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

http://www.ioew.de/governance/english/veranstaltungen/Summer_Academies/SuA2Mayntz.pdf

[Nov 2, 2008].

necesidad de que los actores públicos se integrasen en redes, tomando en consideración a las tecnologías de la información y comunicación para utilizarlas como medios de información y comunicación con la ciudadanía e incorporando estrategias que permitieran alcanzar la satisfacción de las necesidades.

Queda claro que el gobierno y la administración pública han estado en constante cambio y se han adaptado a las transformaciones que han dictado la sociedad, la economía y la política. La adecuación de las instituciones, la profesionalización de los trabajadores y la conformación de redes que facilitan acuerdos y negociaciones que permiten una mayor integración y flexibilidad, son características esenciales de un gobierno moderno que busca satisfacer las necesidades sociales que van surgiendo con el cambio.

2.1.1. Elementos y características del gobierno

Ya se comentó que el gobierno es una estructura institucional que actúa con autoridad para crear obligaciones formales y por ende transformar la política en políticas públicas y legislación enfocadas a la satisfacción del interés público. Corresponde ahora ahondar en los elementos y características del gobierno porque a partir de ellas se entenderá la conformación del gobierno electrónico.

De ahí que Riley¹⁴³ enuncia seis elementos básicos que pueden caracterizar al gobierno:

Superestructura. El gobierno se integra por una superestructura organizada burocráticamente y legítimamente, constituida en una unidad que además de realizar políticas a través de diversos programas, lleva a cabo la prestación de servicios.

La preocupación por tener una estructura bien cimentada dentro del gobierno para cumplir con las tareas, ha propiciado que ésta sea verticalmente jerárquica y centralizada, concentrando el control en una cadena de mando basada en un acumulado de roles y procedimientos.

En teoría, esta estructura otorga gran poder al gobierno para que sea visto como la fuerza dominante de control social, principalmente a través de una jerarquía que establece normas y roles para la toma de decisiones. No obstante, la

¹⁴³ RILEY, Thomas. 2003. "E-Government vs. E-Governance. Examining the differences in a Changing Public Sector Climate" en *International Tracking Survey Report '03. Number Four*. Ottawa, Canada: Commonwealth Centre for Electronic Governance. p. 7. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN015437.pdf>> [Dic 8, 2009].

estructura jerárquica y su dependencia a las normas y roles ha sido un impedimento para la evolución de la administración pública, resultando éstos ser un obstáculo para facilitar un cambio.

Knepper¹⁴⁴ agregó, que la presencia de una infraestructura centralizada, jerárquica, rígida y burocrática, da lugar a que la esfera pública se centre en los aspectos local y regional con un enfoque en el cliente y la resolución de sus problemas.

Toma de decisiones. El gobierno resuelve los problemas a través de una compleja toma de decisiones que resulta del crecimiento de las responsabilidades que se va dando a lo largo del tiempo, involucrando políticas y programas que muestran diversos impactos y requieren de técnicas de negociación, especialmente cuando integran a los diversos niveles de gobierno.

Una de las transformaciones que se han presentado en el gobierno tiende a modificar las negociaciones existentes entre los niveles gubernamentales para agregar negociaciones con los diversos grupos sociales que han empezado a participar. En este caso, las negociaciones han empezado a tomar la forma de decisiones colaborativas que han contribuido a lograr una mayor integración del gobierno con los ciudadanos.

Reglas. El dominio y el control que ejerce el gobierno se lleva a cabo mediante el establecimiento de reglas claras que conforman normas, mismas que permiten regular el funcionamiento organizacional para evitar la presencia de conflictos¹⁴⁵. Estas reglas pueden ser de contratación de personal, de adquisición de bienes muebles e inmuebles, de gasto o de control y evaluación.

Las transformaciones en las funciones del Estado han llevado a la realización de reglas claras no sólo para la prestación de los servicios, involucrando no sólo a los niveles de gobierno y a los diferentes actores, sino en el uso de las tecnologías de la información y comunicación para lograr redes de interacción que permitan alcanzar mejores resultados.

Sin embargo, en las últimas décadas el extenso número de reglas ha propiciado repeticiones y conflictos, que unas se traspongan a otras e incluso la intervención del poder judicial para aclarar una situación determinada.

¹⁴⁴ KNEPPER, Hilary, Alicia Sitren, Hayden Smith. 2005. "The Implications of Government and Governance in the Classroom: A Comparison and Integration of Concepts for Public Administration Educators". *2005 Teaching Public Administration Conference*. February 10-12. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://www.teachingpa.org/2005/Papers/Knepper.doc>> [Ene 2, 2010].

¹⁴⁵ WEBER Max. 1978. **Economy and Society**. Edited by Guenther Roth and Claus Wittich. Berkeley: University of California Press. pp. 217-218.

Roles. El gobierno se integra por personal que conforma diversos roles burocráticos para la solución de problemas. Algunos tienen carácter operativo y otros carácter directivo.

Normalmente el personal operativo especializado era contratado en base a sus conocimientos para administrar del modo más eficiente y conseguir objetivos; sin embargo, al paso del tiempo se ha hecho imperativo que ese personal cuente con habilidades y competencias extraordinarias que asegurasen el cumplimiento de las diversas funciones asignadas.

En muchos casos, la contratación permanente ha sido sustituida por contrataciones referidas a la realización de una tarea o programa específico en un tiempo determinado, pero en otros, ha sido concatenada por este tipo de contrataciones, duplicando las funciones y creando conflictos.

El personal directivo requiere de competencias y conocimientos específicos que en muchos países ha propiciado el establecimiento de escuelas de administración pública y asociaciones profesionales. Así mismo, con la presencia del servicio civil de carrera, el servicio público es más sólido y se compromete a realizar un desempeño de calidad.

Plan de acción. En varios países se realiza la planeación de las actividades anual o por período lectivo. No obstante, muchas propuestas de gobierno se quedan estancadas ante la inexistencia de un plan de acción que facilite la implementación y traduzca los objetivos en la obtención de productos; otras veces esas propuestas son implementadas sin medir consecuencias; de ahí que se ha hecho imperativa la realización de una lista de tareas (*check list*), que posibilite la realización de acciones coordinadas para la obtención de programas, tareas específicas o servicios.

La evaluación de los programas de gobierno se ha concentrado en medir los resultados para establecer su eficiencia y productividad. No obstante, los cambios en administración pública han impulsado procesos de evaluación que no sólo se centran en los resultados obtenidos, sino en todo el desarrollo de las acciones incluyendo su planeación, recursos y retroalimentación, lo que puede conllevar a encontrar los momentos donde la eficiencia no se logró y buscar mecanismos de mejora.

Resumiendo estas características, Strokes señala que “el gobierno es caracterizado por su habilidad para tomar decisiones y hacerlas cumplir”¹⁴⁶.

¹⁴⁶ STOKER, Gerry. 1998. “Governance as theory: five propositions”. *International Social Science Journal*. No.155. p. 17. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <http://classwebs.spea.indiana.edu/kenricha/Oxford/Archives/Oxford%202006/Courses/Governance/Articles/Stoker%20-%20Governance.pdf> [Ene 25, 2011].

Pero el gobierno en la Sociedad de la Información tiene como una de sus grandes metas lograr la integración de los diversos actores transformando esa estructura vertical en una estructura flexible y horizontal, a fin de aprovechar las posibilidades que ofrecen las tecnologías de la información y comunicación a los modos de gestión política y administrativa, para hacerlos más dinámicos.

Por ello, los elementos del gobierno analizados dan muestra de los grandes problemas existentes, donde se hace necesaria la reconfiguración de la administración pública y el gobierno para hacer frente a las nuevas tendencias modernizadoras, donde actores como el mercado y el sector privado juegan un papel fundamental y las tecnologías de la información y comunicación se convierten en herramientas impulsoras que posibilitan la prestación de servicios e información, así como las relaciones entre ciudadanos y gobierno.

2.2. Origen e implementación de la Nueva Gestión Pública

Como se había señalado, la globalización, la crisis del Estado Benefactor y la Sociedad de la Información implicaron cambios estructurales importantes en el Estado, con el fin de lograr una mayor eficiencia y eficacia en el cumplimiento de las funciones. La Reforma del Estado se operó mediante procedimientos jurídicos y financieros que permitieron recortar competencias y funciones, así como privatizar, desregular y descentralizar servicios.

Mediante esta Reforma se buscó modernizar al Estado y utilizar mecanismos que permitieran ubicar al ciudadano como centro de la gestión pública, procurando introducir la lógica gerencial a través de procedimientos socio-tecnológicos que permitieran racionalizar, reestructurar, reinventar y realizar una reingeniería de los procesos.

La adopción de estos nuevos mecanismos para transformar Estado implicó dos reformas importantes: la Nueva Gestión Pública de carácter organizacional y la gobernanza de carácter político.

Cuando la sociedad empezó a manifestar su desacuerdo en la implementación de las políticas públicas y en el desempeño del gobierno para satisfacer las necesidades, así como respecto a la calidad de los servicios públicos¹⁴⁷, los investigadores se dieron a la tarea de analizar la situación a partir de los escritos

¹⁴⁷ MASCARENHAS, RC. 1993. "Building an Enterprise Culture in the Public Sector: Reform of the Public Sector in Australia, Britain and New Zeland". Washington: *Public Administration Review*. Vol. 53. No. 4. jul-ago. p. 321.

llevados a cabo por Mary Parker Follett, identificada como la madre de la teoría de reinención del gobierno¹⁴⁸.

En sus investigaciones, Follett hizo énfasis en la interacción de la gestión y los trabajadores. Consideró que las organizaciones eran la base del sistema industrial porque a partir de las relaciones humanas y su permanente interacción en grupos con diversos intereses, aquéllas podían crecer. De acuerdo con ella, se debe diferenciar entre "poder-sobre" y "poder-con", para distinguir el poder coercivo de la toma de decisiones participativa.

Mientras poder usualmente significa poder sobre, el poder de alguna persona o grupo sobre otras personas o grupos, es posible desarrollar el concepto de poder con, un poder desarrollado conjuntamente, un poder coactivo y no coercivo¹⁴⁹.

La gestión debía ser integral esto es, que dirigentes y trabajadores debían participar en la toma de decisiones, mostrando como el "poder-con" puede ser mayor que el "poder-sobre".

El poder-sobre puede ser reducido (1) a través de la integración, (2) a través de del reconocimiento que todos deben tener de lo que he llamado la ley de la situación y, (3) a través de hacer nuestro negocio más y más una unidad funcional. En una unidad funcional cada uno tiene una función –que debe corresponder lo más exactamente posible a su capacidad- y entonces cada uno debería tener la autoridad y la responsabilidad que va con esa función¹⁵⁰.

Por tanto, una empresa o el gobierno no debían partir de arriba hacia abajo sino comenzar desde abajo, educando a los individuos en sus ideales y otorgándoles capacidad de decisión.

Los ajustes económicos y la reforma estructural que se dieron a finales de la década de los setenta y principios de los ochenta con el Consenso de Washington retomaron estas ideas y sentaron las bases para una reforma administrativa,

¹⁴⁸ WECHSLER, Dana. 1995. "The mother of them all". *Forbes*. Jan 16. pp. 75-76. *Apud.*, HILLMANN, Robert P. 1993. **Reinventing Government: Fast Bullets And Culture Changes**. Sovereignty International, Inc. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.sovereignty.net/hillmann-book2.html>> [May 27, 2009].

Vid., DRUCKER, Peter. 1998. "Management's New Paradigm". New York: *Forbes*. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <http://www.forbes.com/forbes/1998/1005/6207152a_print.html> [Jun 6, 2009].

¹⁴⁹ GRAHAM, Pauline. (Editor). 1995. **Mary Parker Follet Prophet of Management: A Celebration of Writings from 1920s**. Washington DC: Beard Books. p. 103. Traducción propia.

¹⁵⁰ *Ibidem.*, pp. 108-109. Traducción propia.

primero en Gran Bretaña y las comunidades de Estados Unidos afectadas por la recesión y las revueltas fiscales de los ciudadanos¹⁵¹; posteriormente en otros gobiernos como Nueva Zelanda y Australia, para más tarde extenderse su aplicación a casi todos los países del mundo.

El nombre "Consenso de Washington" fue utilizado [...] en la década de los ochenta, y se refiere a los temas de ajuste estructural que formaron parte de los programas del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, entre otras instituciones, en la época del re-enfoque económico durante la crisis de la deuda desatada en agosto de 1982.¹⁵²

Las características comunes de esta reforma administrativa fueron identificadas en Estados Unidos por Osborne y Gaebler que la nombraron *'reinventing government'*¹⁵³ y pocos años después, por los académicos que la nombraron *New Public Management* (Nueva Gestión Pública). Sin embargo, aunque ambos conceptos están íntimamente relacionados, habrá que diferenciar ambos términos que muchas veces son utilizados como sinónimos.

De acuerdo con Osborne y Gaebler¹⁵⁴ desde la década de los ochenta problemas económicos y las limitaciones fiscales hicieron difícil para los gobiernos la satisfacción de la continua demanda de servicios proveniente de los usuarios y el aumento de las expectativas de calidad. La solución planteada fue el redimensionamiento, la reinención del gobierno para traducirlo hacia un modelo empresarial donde los sectores de la economía (público, privado y organizaciones sociales) trabajasen conjuntamente y ofrecieran productos y servicios en un esfuerzo colectivo, promoviendo de esta manera la competencia, tanto dentro como fuera del propio gobierno y reduciendo la burocracia. De ahí que se

¹⁵¹ DENHARD, Robert B. 2000. "Theories of Public Organizations". 3ed. ed. Fort Worth: Harcourt Brace College Publishers. *Apud.*, HILLMANN, Robert P. 1993. **Reinventing Government: Fast Bullets and Culture Changes**. Sovereignty International, Inc. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.sovereignty.net/hillmann-book2.html>> [May 27, 2009].

¹⁵² LARRAIN, Max. 2007. "El Consenso de Washington: gobernador de gobiernos?". Massachusetts, USA: *Lycos Inc.* [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://members.tripod.com/~propolco/4sem/washington.htm>> [Dic 14, 2007].

¹⁵³ MECHLING, Jerry. 1994. "Reengineering: Part of Your Game Plan? A Guide for Public Managers". *Governing*. February. Vol. 7. No. 5. pp. 43-44. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.governing.com/archive/archive/1994/feb/reeng.txt>> [Jun 6, 2009]. Mechling refiere este término como reingeniería del sector público, como un cambio radical donde es fundamental el rediseño de los procesos de trabajo, mediante la utilización de las tecnologías de la información y comunicación con el fin de lograr mejoras. Así mismo señala que es muy difícil aplicar la reingeniería a los procesos públicos porque éstos requieren de coordinación y cambios en la línea de autoridad, por lo que éstos cambios deben realizarse de forma pausada.

¹⁵⁴ OSBORNE, David, and Ted Gaebler. 1992. *op. cit.*, Capítulos 1 y 2.

consideró necesaria la reestructuración de los vínculos entre los sectores público y privado¹⁵⁵.

Para Osborne, reinventar implicaba el reto de aprovechar los pocos recursos para hacer grandes cambios. Utilizar estrategias para que a través de los mecanismos disponibles se cambiara la dinámica del sistema, de manera que automáticamente se modificaran las conductas. Ser competitivo se convirtió en una exigencia y por tanto los sistemas burocráticos debían cambiar. En esta situación la solución fue la reingeniería de las piezas fundamentales del sistema, es decir modificar el propósito, los incentivos, los sistemas de rendición de cuentas, la estructura y la cultura.

La reinención del gobierno entonces se dirigió a la obtención de resultados, a mejorar la administración de carácter financiero, de recursos humanos y de servicios, a modificar la estructura existente, a impulsar la rendición de cuentas para medir el desempeño y el rendimiento, así como a fortalecer la integración intergubernamental para la entrega de servicios.

Estas ideas empezaron a revolucionar a la administración pública, por lo que Al Gore, Vicepresidente de Estados Unidos, realizó un primer documento en el cual propuso soluciones importantes y sentó las bases para una transformación en el modo de administrar en el gobierno¹⁵⁶. En el documento se dio una nueva visión al gobierno, con una tendencia hacia la gestión pública de carácter empresarial, donde el fin fue 'tener un gobierno que funcione mejor pero que cueste menos'. Este documento por tanto marcó el inicio de la Nueva Gestión Pública.

El objetivo era cambiar a la administración pública prevaleciente y centrarse en resultados organizacionales, en la gestión individual y en incentivos de mercado, modificando las estructuras para hacerlas más flexibles y orientadas al ciudadano/usuario visto como cliente.

Conforme al documento, el gobierno se debía sustentar en cuatro principios básicos: el cliente primero, fortalecimiento de los empleados, obtención de resultados y reducción de la burocracia, reducción a lo esencial.

Estas ideas fueron retomadas en la teoría de la Nueva Gestión Pública, la cual otorgó una nueva perspectiva a la administración pública al contribuir con sus

¹⁵⁵ PETERS, Guy. "Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles". pp. 83-84 y 94 en PARDO, María del Carmen. (Comp). 2004. **De la administración pública a la Gobernanza**. op. cit.

¹⁵⁶ GORE, Albert. 1993. "From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less". *Report of the National Performance Review*. Washington: US Government Printing Office. September. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/nprprt/annrpt/redtpe93/index.html>> [Abr 10, 2009].

ideas y metodología a la conformación de nuevas maneras de lograr un gobierno eficiente para la solución de problemas.

Los principios fundamentales de esta teoría sentaron las bases para la transformación de la burocracia hacia sistemas más transparentes, donde los clientes, dotados con el poder de decisión, son capaces de elegir entre proveedores de varios servicios y el gobierno se convierte en patrocinador de las organizaciones que brindan servicios, más que en proveedor de los mismos.

2.2.2. Principios teóricos

A partir de la reinención del gobierno, diversos autores se dieron a la tarea de analizar y rescatar los elementos más importantes que consideraron podrían definir a la Nueva Gestión Pública.

Muchas definiciones han sido sugeridas. En la década de los ochenta Hood¹⁵⁷ subrayó el gerencialismo en el sentido de impulsar la calidad y la eficiencia en los servicios públicos e identificó siete características básicas para lograr esa calidad y hacer al gobierno más eficiente: administración profesional, utilización de indicadores de desempeño, división de las organizaciones públicas en unidades menores, mayor competencia entre las unidades, énfasis en el uso de prácticas de gerencia originadas en el sector privado, énfasis en una mayor disciplina y moderación en el uso de recursos.

Estas ideas fueron fortalecidas por Pollit quien sugirió que impulsar la eficiencia y la calidad sólo podría lograrse a través de la realización de cambios en las estructuras y en los procesos de las organizaciones del sector público¹⁵⁸.

Vigoda integró las ideas de los autores anteriores para definir a la Nueva Gestión Pública como “una aproximación dentro de la administración pública que utiliza el conocimiento y la experiencia adquirida en la gestión de negocios y otras disciplinas, para mejorar la eficiencia, la eficacia y el rendimiento de los servicios públicos en la burocracias modernas”¹⁵⁹.

¹⁵⁷ HOOD, Christopher. “New Public Management”. **The Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences**. Elsevier. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <http://www.christopherhood.net/pdfs/npm_encyclopedia_entry.pdf> [Oct 13, 2008].

¹⁵⁸ POLLITT, Christopher and Geert Boukaert. 2000. **Public Management Reform. A comparative Analysis**. 2^a. Ed. Oxford: Oxford University. p.7.

¹⁵⁹ VIGODA, Eran. 2003. “New Public Managment”. p. 813 en RABIN Jack y Aaron Wachhaus (eds). 2008. **Encyclopedia of Public Administration and Public Policy**. New York: Marcel Dekker. pp. 812-816. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <http://poli.haifa.ac.il/~eranv/material_vigoda/publications.html> [Nov 23, 2008]. Traducción propia.

Para lograr ese conocimiento, la Nueva Gestión Pública hace uso de las tecnologías de la información y comunicación, información y habilidades para crear programas de acción que permiten resultados positivos.

En la década de los noventa Prats¹⁶⁰ señaló que la Nueva Gestión Pública tenía como tarea impulsar la descentralización, la calidad y la eficiencia en los servicios públicos mediante la participación creciente de profesionales, empresas y usuarios en su diseño y prestación. Así mismo, Barzelay¹⁶¹ agregó la importancia de aplicar la hechura de políticas públicas, así como reestructurar y administrar las oficinas gubernamentales considerándolas como un sistema integral que permite al gobierno ser más responsable y mejorar su desempeño.

Oszlak¹⁶² retomó las ideas de la reinención del gobierno y sintetizó las anteriores definiciones para destacar los componentes básicos que promueve la Nueva Gestión Pública: la tercerización entendida como la asociación de los sectores público y privado y la sociedad; la gestión participativa y el estímulo a la competencia; el reconocimiento del cliente-ciudadano como nuevo criterio de control de gestión; la calidad del servicio como requisito permanente de la gestión pública y la descentralización y desconcentración del aparato estatal.

Por tanto, se puede afirmar que la Nueva Gestión Pública determina la utilización de técnicas empresariales consideradas exitosas en el sector privado de la economía, con el fin de bajar costos y mejorar los resultados de la gestión pública. Se apoya en procesos bien definidos para el logro de resultados, con una mejor asignación de recursos y uso de tecnologías de punta. El cliente-ciudadano surge como destinatario privilegiado de la gestión, lo cual subraya la calidad como criterio dominante de dicha gestión.

De lo anterior se desprenden los postulados de la Nueva Gestión Pública:

- Reducción de tamaño de las organizaciones públicas.
- Descentralización.
- Orientación al cliente o usuario. Los servicios y los trámites se deben adaptar en función del usuario y éste debe tener la opción de elegir entre diferentes servicios.
- Gestión y Procesos de Calidad.
- Acuerdos con otros sectores para la provisión de servicios.

¹⁶⁰ PRATS I Catalá, Joan. 2005. "Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo". *Documentos de Trabajo*. Barcelona, España: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. No. 10. Marzo 25. pp. 29-30.

¹⁶¹ BARZELAY, Michael. 2003. "La Nueva Gestión Pública: Invitación a un Diálogo Cosmopolita". *Gestión y Política Pública*. Vol XII. No. 2. II semestre de 2003. p. 241.

¹⁶² OSZLAK, Oscar. 2001. "Nuevos Modelos Institucionales para la Gestión Pública: Experiencias Comparadas y Aplicaciones Potenciales al Caso Argentino". *Programa de Modernización del Estado*. Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires: República Argentina. Marzo.

- Rendición de cuentas y transparencia.
- Innovación para mejorar.
- Eficiencia y eficacia de las organizaciones, así como su capacidad de adaptación a las variaciones del contexto.
- Burocracia profesional.

Finalmente, la Nueva Gestión Pública se instrumentó en la mayor parte de los países en busca de soluciones para atender las demandas sociales, dejando huella en la racionalización y modernización administrativa.

Varios factores influenciaron a los países para la adopción de la Nueva Gestión Pública:

- La globalización y disminución de las economías.
- Presión en los recursos públicos causada por esta disminución, que se deriva de las exigencias del Estado de Bienestar.
- Desencanto de la sociedad con la calidad de los servicios públicos.
- Presencia de la nueva filosofía neoconservadora que favorece más los enfoques orientados hacia el mercado para la gestión del sector público¹⁶³.

Sin embargo, para finales de la década de los noventa, se requirió valorar sus resultados en relación con las particularidades de cada sistema administrativo.

Es importante señalar que los gobiernos están lejos de ser simplemente negocios aunque sean instigados a administrarse como tales, lo que ha propiciado dificultades en la implementación de este modelo, incluso desconocimiento sobre sus alcances y propósitos principalmente en los países subdesarrollados. Entonces la Nueva Gestión Pública se ha ido adoptando de diferente manera según el contexto, abriéndose de manera significativa y adoptando estrategias diversas. Un ejemplo de ello es el paso de prácticas de auditoría por presupuesto a prácticas de auditoría por una lista de tareas (check list).

En este sentido, se hace imperativo redoblar esfuerzos para no adaptar a ciegas o por 'clonación' todos los principios de la Nueva Gestión Pública, sino tomar de ella lo que sirve a un determinado contexto y permanecer con lo que sirve del modelo burocrático anterior, si esto fuese necesario.

La Nueva Gestión Pública sugiere una nueva interacción entre ciudadanos, sector privado y autoridades, por tanto, aunque los críticos afirman que no facilita la participación interna y externa y la colaboración, es un hecho que el cliente-ciudadano busca satisfacer sus necesidades y obtener servicios de calidad, por lo que al promoverse la vinculación de éste con el sector público y el sector privado puede lograrse la presencia de un trabajo colaborativo, que no sólo propicie el

¹⁶³ MASCARENHAS, RC. 1993. *op. cit.* 319-328.

análisis de esas necesidades para encontrar la mejor manera de satisfacerlas, sino ofrecer una gama de servicios que permitan elevar el nivel de competitividad.

2.2.3. Nueva Gestión Pública y las Tecnologías de la Información y Comunicación

Ahora bien, el servicio público basado en experiencia y conocimiento se modificó para convertirse en un servicio público basado en habilidades de gestión, planes corporativos y acuerdos de desempeño.

La aplicación del sentido empresarial en la forma de gobernar y la identificación de los usuarios ciudadanos como clientes ha convertido las políticas alternativas en elecciones que promueven la competencia dentro y fuera del propio gobierno.

La inserción de la Nueva Gestión Pública en el contexto de la Sociedad de la Información ha obligado a los gobiernos a considerar las tecnologías de la información y comunicación e integrar estrategias para utilizarlas como medios de información y comunicación con la ciudadanía. En este sentido, se ha requerido transformar los procesos mediante reingeniería y el uso de computadoras y otras tecnologías de la información y comunicación para lograr los objetivos radicales¹⁶⁴.

La integración de las tecnologías de la información y comunicación a la Nueva Gestión Pública facilita la prestación de servicios de calidad, la reducción de costos y la producción de más y mejores resultados en menor tiempo y con mayor eficiencia, lo que implica a su vez el establecimiento de un sistema de servicios bien estructurado que facilite al ciudadano su realización en línea.

No hay que olvidar que el gobierno es el mayor productor de información y es su titular, por lo que colocar ésta a disposición del usuario a través de los medios electrónicos no sólo le permite proveer de modo eficaz mejores servicios, sino que facilita la transparencia y rendición de cuentas gubernamental.

La información proviene de alguien y ese alguien determina desde el principio cuanta información debe haber, que forma debe tener e incluso si debe existir¹⁶⁵.

De ahí que la labor del gobierno apoyada por la información, debe empezar a cambiar gradualmente de manera que llegue a redefinirse como un conjunto de acciones donde la información sea consistente. En este sentido, la información

¹⁶⁴ MECHLING, Jerry. 1994. *op. cit.*

¹⁶⁵ WRESCH, William. 1996. **Disconnected: haves and have-nots in the information age.** Rutgers University Press. p. 7. Traducción propia.

como método debe ser tratada como un recurso y por tanto ser gestionada (creada, identificada y distribuida) adecuadamente.

El gobierno parece estar en conflicto sobre la información. Internamente, parece estar de acuerdo en compartirla, pero externamente le conflictúa decir lo que sucede en la organización y se presta a mentir¹⁶⁶.

Riley y Toffler señalan que la información puede tomar varias formas que van desde experiencias, ideas, conocimientos, indicadores hasta datos que se relacionan de forma jerárquica¹⁶⁷. La cuestión radica en gestionar la información de tal manera que se identifique la información que es de utilidad al usuario y que por tanto debe ser entregada, así como la forma de hacerlo.

Así mismo, Riley identifica cuatro tipos de información:

- Información para dar soporte a la gestión interna, utilizada en las actividades operativas, de análisis político y planeación, incluyendo información respecto a los servidores públicos, al presupuesto y cuentas de la gestión de los recursos.
- Información de apoyo para la administración pública y a la regulación, que incluye datos de las dependencias como misión, visión, objetivos, direcciones, estructura, edificios, propiedades, importaciones, exportaciones, entre otras.
- Información de apoyo los servicios públicos que cada dependencia otorga, por ejemplo el servicio de educación implica, escuelas, calendarios, becas, entre otros.
- Información disponible al público que puede ser la información que el gobierno puede otorgar como: documentos de consulta, políticas, leyes, reglamentaciones, programas; que el gobierno recopila como estadísticas y; la que el gobierno tiene la obligación de suministrar como indicadores de resultados, cuentas, y las respuestas a las solicitudes ciudadanas.

¹⁶⁶ *Ibidem.*, p. 9. Traducción propia.

¹⁶⁷ La primera letra de cada una de estas formas de información, en inglés (wisdom, insights, knowledge, indicators, data), conforma el acrónimo WIKID como marco de información del paradigma WIKID. *Vid.*, RILEY, Thomas. 2003. "Information Management and e-Government" en *International Tracking Survey Report '03. Number One*. Ottawa, Canadá: Commonwealth Centre for Electronic Governance. p. 4. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN015440.pdf> [Nov 20, 2009].

TOFFLER, Alvin. 1990. *op. cit.*, p. 35.

Pero, la información está rebasando los canales formales de entrega, dando como resultado la conformación de redes. Sin embargo, la implementación de estas redes en la globalización ha generado nuevas formas de exclusión social basadas en las formas de distribución de la información y los precios¹⁶⁸.

Por tanto, en la difusión de esta información, las tecnologías de la información y comunicación han jugado un papel importante, no sólo porque han facilitado la obtención de resultados inmediatos, reducido los costos y propiciado la transparencia y rendición de cuentas, sino porque han impulsado la creación de redes que si bien han generado exclusión como es el caso de internet, también han permitido a los ciudadanos desarrollar mecanismos de participación y colaboración necesarios para lograr servicios de calidad que satisfagan las necesidades.

2.3. Origen e implementación de la Gobernanza como un nuevo estilo de gobernar

Además de la Nueva Gestión Pública y la emergencia de las redes públicas, que buscaron dar respuesta a los problemas en la operación del gobierno, a la dudosa calidad de los servicios y a la desconfianza social en el mismo gobierno, en la década de los noventa empezó a utilizarse el concepto de gobernanza (*governance*¹⁶⁹) referida a los cambios en las relaciones entre gobierno y sociedad misma que, de acuerdo con Aguilar¹⁷⁰, tiene la finalidad de reconstruir el gobierno o el sentido de la dirección de la sociedad.

A diferencia de la gobernabilidad que en los años setenta impulsó el adelgazamiento del Estado para que la sociedad se involucrara en la tareas y responsabilidades que hasta entonces eran del poder público y que el Estado ya no podía atender¹⁷¹, la gobernanza destaca la interdependencia y asociación entre

¹⁶⁸ MASTRINI, Guillermo y César Bolaño. (Eds). 1999. **Globalización y Monopolios en la Comunicación en América Latina: Hacia una economía política de la comunicación**. Buenos Aires: Biblos. p. 23.

¹⁶⁹ El concepto de *governance* en español tiene dos significados gobernabilidad y gobernanza. La gobernabilidad es de carácter limitado y se enfoca al gobierno y su gestión pública, lo que le da un sesgo estatista y hacia la gestión sólo gubernamental, mientras que la gobernanza es de carácter más amplio y promueve un sano equilibrio entre Estado, sociedad y mercado. Por tanto *governance* se acerca más a la idea de gobernanza. KAUFMANN, Daniel. 2008. "Gobernabilidad o Gobernanza". *The Kaufmann Governance Post*. Mayo 8. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://thekaufmannpost.net/>> [Jul 14, 2009].

¹⁷⁰ AGUILAR, Luis. 2006. *op. cit.*, p. 46.

¹⁷¹ CROZIER, Michel, Samuel Huntington y Joji Watanuki. 1975. **The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission**. New York University Press. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <http://www.bibliotecapleyades.net/esp_socipol_trilat.htm> [May 31, 2010].

actores gubernamentales y sociales y exige el intercambio de recursos para la solución de los problemas¹⁷².

Como bien dice Mayntz, el término *governance* es muy antiguo y fue equiparado con el término *governing* entendido como dirección política, pero en la actualidad se hace la diferencia y hablar de *governance* es referirse a gobernanza, es decir, al nuevo estilo de gobernar caracterizado por la interacción entre los distintos actores estatales y no estatales al interior de redes decisionales, que resulta en la implementación de políticas públicas y programas, enfocándose en las funciones, los procesos, las metas, la coordinación, el rendimiento y los resultados.

[El término] "gobernanza" es a menudo utilizado para indicar un nuevo modo de gobernar distinto del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo donde el Estado y los actores no estatales participen en redes mixtas público-privadas.¹⁷³

El concepto de la gobernanza invita a pensar en la modificación de las interrelaciones entre Estado, sociedad y mercado, aumentando e ilustrando aquello en lo cual los gobiernos deben enfocarse. De acuerdo con Le Galès¹⁷⁴ y Rhodes¹⁷⁵, la gobernanza es una condición de cambio, un nuevo modo de gobernar a la sociedad, que se caracteriza por relaciones, por la coordinación de actores, de grupos sociales e instituciones para que, mediante consenso, se puedan lograr metas definidas colectivamente, una mayor interacción y cooperación en la formulación y aplicación de la política.

¹⁷² SERNA de la Garza, José Ma. 2010. **Globalización y Gobernanza. La transformación del Estado y sus implicaciones para el Derecho Público. Contribución para una interpretación del caso de la Guardería ABC**. México: IJ/UNAM. *Serie Estudios Jurídicos* No. 158. p. 41. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.bibliojuridica.org/libros/resulib.htm>> [May 31, 2010].

¹⁷³ MAYNTZ, Renate. 2000. "Nuevos desafíos de la teoría de 'Governance'". *Revista Instituciones y Desarrollo*. Cataluña, España: Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya. pp. 35-52. pp. 35-36. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.uned.es/113016/docencia/spdposgrado/urjc2003/mayntz%20gobernaci%F3n%20iigov%201998.pdf>> [Dic 14, 2007].

¹⁷⁴ LE GALÈS, Patrick. 1999. "Régulation, Governance et Territoire" en COMMAILLE, Jacques y Bruno Jobert. (Dir.). **Les métamorphoses de la régulation politique**. Paris: *Droit et Société*. Apud., RUANO DE LA FUENTE, José. 2002. "La Gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico". *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, Portugal: CLAD. 8 al 11 de octubre. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043411.pdf>> [Nov 2, 2008].

¹⁷⁵ RHODES, R.A.W. 1996. "The new governance: Governing without government". *Political Studies*. No. 44. pp. 652-3. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://law.hku.hk/gl/rhodes.pdf>> [Nov 2, 2008].

Esta forma de gobernar no se lleva a cabo a través de la elite político-administrativa existente, sino a través de los actores públicos y su capacidad de conformar una arena común, así como de su capacidad de organización, responsabilidad y legitimación, por lo que el rol del Estado se modifica pasando a ser de coordinación entre las esferas pública y privada.

De esta manera, la gobernanza implica una modulación y un reequilibrio¹⁷⁶ caracterizados por la interacción de diversos actores, la existencia de relaciones horizontales, demanda de un nuevo equilibrio entre poder político y sociedad y participación de la sociedad en el gobierno.

La definición que hace Naciones Unidas reúne todos los elementos que la caracterizan, así la gobernanza es “un ejercicio de autoridad económica, política y administrativa para gestionar los problemas de los países en todos los niveles. Comprende mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, conocen sus obligaciones y median sus diferencias”¹⁷⁷. Por tanto, se habla de la presencia de un gobierno que promueve la integración de los diferentes sectores para alcanzar los intereses de las mayorías y su injerencia en la vida política, económica y social.

La gobernanza es distinta al gobierno porque no se centra en aspectos estructurales sino que se refiere a procesos de largo plazo que evolucionan lentamente. En este sentido, Riley¹⁷⁸ señala que existen tres categorías de procesos para cubrir la interacción entre el gobierno, los servidores públicos y los ciudadanos:

- La participación, que se da entre gobierno y ciudadanos.
- La consulta, que se presenta entre servidores públicos y ciudadanos.
- La implementación, que realizan el gobierno y los servidores públicos.

¹⁷⁶ CERRILLO I Martínez, Agusti. 2005. “La gobernanza hoy: Introducción” en CERRILLO I Martínez Agusti. (Coord.). 2005. **La gobernanza hoy. 10 textos de referencia**. Ministerio de Administraciones Públicas. España: Instituto Nacional de Administración Pública. p. 12.

¹⁷⁷ United Nations. 2006. “Definition of basic concepts and terminologies in governance and public administration”. Economic and Social Council. 2006. New York: United Nations Development Programme. E/C.16/2006/4. Committee of Experts on Public Administration. 5th session. January. p. 3. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan022332.pdf>> [Ene 6, 2010].

¹⁷⁸ RILEY, Thomas. 2003. “E-Government vs. E-Governance. Examining the differences in a Changing Public Sector Climate” en *International Tracking Survey Report '03. Number Four*. Ottawa, Canada: Commonwealth Centre for Electronic Governance. p. 14. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN015437.pdf>> [Dic 8, 2009].

Además, la gobernanza se centra en las metas más que en las reglas, utilizándose diferentes medios para alcanzarlas; sus procesos se orientan al rendimiento donde pueden participar diferentes servidores públicos o agencias coordinadas para alcanzar resultados que produzcan efectos inmediatos.

La gobernanza permite analizar la forma de realizar los mejores procesos para propiciar un desarrollo con calidad de todos los actores que interactúan; así como transformar las necesidades en políticas. De ahí que la gobernanza adquiera la posibilidad de ser corporativa, local, regional, nacional o internacional.

En la gobernanza, el ciudadano cliente de la Nueva Gestión Pública resurge como actor protagonista y actor principal en la actividad gubernamental, pasando a ser considerado ciudadano. El ciudadano, a través de la transparencia, la receptividad, la participación y las consultas públicas, adquiere carácter de agente crucial del entorno gubernamental empoderándose y, aunque su comportamiento y demandas pueden representar amenazas, también pueden crear oportunidades para alcanzar la legitimidad, confiabilidad y efectividad del gobierno.

Una característica esencial de esta nueva forma de gobierno es la presencia de las redes¹⁷⁹. La gobernanza se vincula con el término de red cuando crea una articulación interdependiente, horizontal y relativamente estable de actores públicos, semipúblicos y privados que interactúan mediante negociaciones dentro de un marco regulatorio para obtener resultados propios, por lo cual Peters¹⁸⁰ señala que serán las que dominen las políticas públicas, creando redes de políticas (*policy networks*).

Las redes son estructuras abiertas capaces de extenderse sin límites, integrando nuevos nodos mientras puedan comunicarse entre sí, es decir, siempre que compartan los mismos códigos de comunicación (por ejemplo valores o metas de actuación). Una estructura social que se base en las redes es un sistema muy dinámico y abierto, susceptible de innovarse sin amenazar su equilibrio. Las redes son los instrumentos apropiados para una economía capitalista basada en la innovación, la globalización y la concentración descentralizada.¹⁸¹

¹⁷⁹ PETERSON, John. 2003. "Policy Networks". *Political Science Series*. No. 90. Viena: Institute for Advanced Studies. July. El término red se utiliza para describir grupos diversos de actores que se vinculan en asuntos políticos, sociales o económicos. El término *policy networks* (redes de políticas) refiere a los grupos de actores, cada uno con sus propios intereses o participación en una política dada y su capacidad de ayuda para determinar el éxito o el fracaso de una política.

¹⁸⁰ PETERS, Guy and Jon Pierre. 1998. "Governance Without Government? Rethinking Public Administration". *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 8. No. 2. p. 225.

¹⁸¹ CASTELLS, Manuel. 1997. **La era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura**. Vol. I. *La Sociedad Red*. op. cit., p. 507.

Las redes de gobernanza reflejan el modo en que, en las sociedades modernas, la cultura y la economía se convierten en productos de las relaciones que involucran participación e interdependencia.

Por otro lado, la gobernanza se posesiona de la prestación de servicios públicos y los difunde como procesos de externalización (*outsourcing*), esto es, de subcontratación y colaboración entre empresas o entes privados y el gobierno, para la operación y subsidio de servicios.

La externalización de servicios públicos consiste en la transferencia a otra organización de una actividad, que o bien la ha venido realizando directamente la Administración Pública o bien considera necesario realizarla a partir de un momento dado, mediante un proceso competitivo que se formaliza en un acuerdo. La transferencia de la actividad o de la prestación del servicio al contratista externo no exime a la Administración Pública de la responsabilidad ante los usuarios del servicio.¹⁸²

Será a partir de esa subcontratación de los servicios públicos y de la regulación de las políticas públicas que la gobernanza se legitima y se facilita el desarrollo de nuevas instituciones que garantizan respuestas eficientes a las demandas y la apertura a canales para que la sociedad se involucre, lo que permite un mayor acercamiento a los problemas y mejores soluciones.

La orientación a gobernanza cambia estructuras organizativas -requiere introducir flexibilidad-, perfiles competenciales de los gerentes- la interacción requiere dosis extraordinarias de visión estratégica, gestión de conflictos y construcción de consensos-, cambio en los instrumentos de gestión -paso del plan a la estrategia, por ejemplo-, al tiempo que multiplica el valor de la transparencia y la comunicación¹⁸³.

En resumen, la gobernanza plantea mecanismos posibles de gestión que tienden a la recuperación de la estabilidad y la confianza, mediante una constante lucha por eliminar los costos de decisión, de gestión, de producción, lo que determina su competitividad, legitimidad y calidad. Así, los pactos jerarquizados desde abajo

¹⁸² MAS SABATÉ, Jordi. 2000. "Gestión Privada de Servicios Públicos: la Externalización (Outsourcing) en la Administración Pública". V *Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santo Domingo, Rep. Dominicana: CLAD. 24 a 27 Oct. p. 4.

¹⁸³ PRATS, Joan. "La evolución de los modelos de gobernanza: la gobernanza. Pero ¿qué es la gobernanza?" en PRATS I Catalá, Joan. (Coord.). 2005. **A los Principes Republicanos. Gobernabilidad y Desarrollo desde el Republicanismo Cívico**. Colección "Gobernabilidad y Desarrollo". La Paz, Bolivia: Editorial Plural. p. 201.

se convierten en procesos donde el ciudadano/usuario es considerado un personaje pensante y argumentativo, que participa en la esfera pública y llega a acuerdos en los cuales no media el interés, sino el consenso.

Como un modelo nuevo de gobernar presenta muchas posibilidades de éxito. Su implementación en los países desarrollados y particularmente en la Unión Europea a favorecido que los modelos jerárquicos institucionales sean reemplazados por una compleja red de relaciones políticas intergubernamentales, donde las autoridades subnacionales participan en un intercambio directo con instituciones supranacionales.

Este modelo será el que predomine en el corto plazo dado que se ha observado que las relaciones entre instituciones de diferentes niveles de gobierno son fluidas y facilitan la negociación, además de ser inminente el surgimiento de redes sociales que pueden ser aprovechadas para la creación de redes político-gubernamentales.

2.3.1. Fundamentos teóricos de la gobernanza

A partir de la teoría interorganizacional de la década de los sesenta, centrada en las relaciones entre organizaciones, sus interdependencias y estrategias, se empezaron a conformar redes conducidas por acuerdos o negociaciones, para el intercambio de información y recursos, donde la estructura de autoridad dejó de ser centralizada y el poder empezó a depender de esos recursos y de la información.

Klijin¹⁸⁴ hizo hincapié en que la teoría otorgó especial atención a las estructuras formales o acuerdos organizacionales para asegurar la cooperación, asumiendo que para lograr la interdependencia en la que cada parte hiciera su propia contribución a la red, era necesaria la coordinación sobre la base de la mejor estandarización.

Es así que la gobernanza empezó a ser visible, cuando se comenzó a relacionar a la red de organizaciones con el desarrollo e implementación de las políticas públicas desde una perspectiva *bottom-up*. No obstante, su presencia sigue siendo un reto porque, aunque en las organizaciones se han realizando cambios importantes para responder a la conformación de redes y una colaboración más cercana, estos cambios no suplantán la perspectiva *top-down*, sino que ésta

¹⁸⁴ KLIJN. Erik-Hans. 1998. "Policy Networks: An Overview" en KICKERT Walter & Joop Koppenjan. (Eds). 1998. **Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector**. London: Sage Publications. Tr. Mariángela Petrizo. *Revista Redes Rediris*. p. 17-18. [En línea]. Disponible en Internet en dirección electrónica:

<<http://www.revista-redes.rediris.es/webredes/textos/Complex.pdf>> [Dic 21, 2009].

simplemente se ha suavizado mediante la construcción de canales horizontales de comunicación, y la creación de equipos colaborativos y pequeños grupos que conforman alianzas y conexiones interorganizacionales.

Estos pequeños grupos o equipos conformaron lo que Ripley y Franklin¹⁸⁵ denominaron como subgobiernos es decir, grupos de individuos que toman la mayor parte de las decisiones rutinarias -que cambian en el largo plazo- en un área política considerable. Este concepto empezó a ser muy utilizado en áreas de políticas para indicar modelos de interacción.

Para las décadas de los ochenta y noventa, la desregulación y la privatización para promover la eficiencia de la economía, que dieron lugar a las contradicciones entre mercado y democracia, sentaron las bases para que a través de la gobernanza se conformaran formas horizontales de autorregulación social, estimulando la perspectiva del *bottom-up*¹⁸⁶ y la creación de redes público-privadas donde la participación e interacción de diferentes actores es elemental para el desarrollo del gobierno. Pero, la gobernanza se enfrentaba a problemas de definición, principalmente porque se hablaba de pérdida de conducción del Estado; no obstante, después de varios análisis se llegó a la conclusión de que el Estado no perdía el control, sino que se estaba originando una nueva forma de control donde los actores a través de las redes controlan determinados instrumentos de intervención y el Estado mantiene el derecho de ratificar legalmente las decisiones y ejercer su autoridad cuando los actores no llegan a acuerdos o conclusiones.

Existe un acuerdo básico general que señala que la “gobernanza se refiere al desarrollo de formas de gobierno donde las fronteras entre los sectores público y privado se han diluido”¹⁸⁷. Así, las organizaciones o agencias gubernamentales dejaron de ser el actor central en los procesos políticos y las actividades administrativas para dirigirse hacia una interacción de mejoramiento y apoyo entre los actores involucrados y al enlace de metas y enfoques de esos actores donde los procesos colectivos rompen la verticalidad y favorecen la presencia de horizontalidad.

¹⁸⁵ En su conceptualización, el término subgobierno tiene un significado similar al de triángulo de hierro que significa relaciones de cooperación entre grupos de interés específicos, el servicio civil que trabaja en áreas específicas y especialistas legislativos. RIPLEY Randall. y Grace Franklin. 1987. **Congress, the Bureaucracy and Public Policy**. Homewood, Illinois: Dorsey Press. Homewood. First Publisher 1976. p 8. *Apud.*, KLIJN. Erik-Hans. 1998. *op. cit.*

De acuerdo con Klijn, los conceptos de triángulos de hierro y subsistemas o subgobiernos fueron de uso más popular en Estados Unidos y los conceptos de neo-corporatismo y comunidades de políticas públicas y redes de políticas públicas fueron más populares en Europa.

¹⁸⁶ Los términos *top-down* y *bottom-up* fueron referidos como nota de pie de página en la introducción.

¹⁸⁷ STOKER, Gerry. *op. cit.* p. 17.

Por tanto, la gobernanza trata de dar solución a los problemas colectivos y de producción de bienestar público; así como lograr la colaboración que permita alcanzar acuerdos que lleven a establecer un pacto social consensuado, mediante el uso de una de las dos formas de negociación que se aplican en la mayoría de los casos: una, referida a los acuerdos neocorporatistas que tiende a diluir los límites entre actores públicos y privados y requerir consultas para la elaboración de políticas públicas¹⁸⁸, como los existentes en Suecia o Canadá, que implican la redefinición de los ámbitos público y privado mediante políticas públicas; otra, dirigida a los acuerdos basados en la autorregulación social, en los que no necesariamente participa el gobierno, como los existentes en ciertas zonas de México¹⁸⁹.

Ahora bien, Morata¹⁹⁰ señala que cuando la Unión Europea se consolidó, se creó un sistema multinivel en el cual las redes, más que ser relaciones jerárquicas de autoridad, se convirtieron en la característica estructural dominante, entonces la gobernanza adquirió la característica de ser un proceso dinámico que necesitó tomar en cuenta el cambio de poderes al plano internacional y local, así como en los sectores voluntarios y empresariales donde se pueden encontrar redes mixtas de actores públicos y privados (*policy networks*¹⁹¹) en ciertos sectores políticos, como por ejemplo en las áreas de telecomunicaciones o salud, aunque su composición difiere dependiendo de la problemática que se atiende.

La conformación de redes ha adquirido gran relevancia al ser reflejo de la sociedad actual, donde las relaciones involucran reciprocidad e interdependencia en oposición a las relaciones de jerarquía e independencia.

De ahí que las redes de instituciones sociales denominadas por Putnam 'capital social' contribuyen a la capacidad de la sociedad para realizar actividades

¹⁸⁸ SCHMITTER, Philippe. 1985. "Neocorporatismo y Estado". *Revista Española de Investigación Sociológica*. Madrid, España: Centro de Investigaciones Sociológicas. No. 31. p. 55. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://www.reis.cis.es/REIS/jsp/REIS.jsp?opcion=revistas&numero=31>> [Sep 2, 2010].

¹⁸⁹ Habrá que recordar que hasta finales de los ochenta los modelos de negociación prevaletantes eran centralizados con una fuerte intervención estatal, donde los actores centrales (sindicatos, empresas, confederaciones) pactaban los acuerdos. *Vid.*, MARKS, Gary. 1986. "Neocorporatism and Incomes Policy In Western Europe and North America". *Comparative Politics*. Vol 18. No. 3. Abril. p. 256. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://jstor.org/stable/421611>> [Sep 2, 2010].

¹⁹⁰ MORATA, Francesc. 2002. "Gobernanza multinivel en la Unión Europea". *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. p. 11. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044413.pdf>> [Sep 10, 2010].

¹⁹¹ El término connota "un grupo de actores, cada uno de los cuales tiene un interés o "juego" en un determinado sector de la política ... y la capacidad política para ayudar a determinar el éxito o el fracaso. *Vid.*, PETERSON, John y Elizabeth Bromberg. 1999. "Decision Making in the European Union". London y New York: Palgrave. p. 8. *Apud.*, PETERSEN, John. 2003. "op. cit.", p. 9.

económicas basadas en la confianza, el compromiso, la reciprocidad y la tolerancia¹⁹², donde los individuos pueden resolver problemas colectivos más rápidamente, gracias a la existencia de la cooperación, el compromiso y el cumplimiento de las responsabilidades adquiridas.

Las redes que constituyen el capital social también sirven como conductos para el flujo de información que facilita el logro de objetivos. Así, de acuerdo con Putnam, el capital social acumulado por largos períodos de tiempo es ingrediente para crear el círculo en el cual la participación alimenta el buen gobierno y éste, a su vez, fomenta la participación ciudadana

Por tanto, la presencia de una red se encuentra en la interacción de las organizaciones o en las redes y arreglos institucionales de negociación presentes en la cooperación que se da entre el Estado, el sector privado y la sociedad en la formulación e implementación de las políticas públicas, aunque se ha puesto mayor atención a la colaboración entre autoridades públicas y actores privados por la alta conformación de grupos de interés y de asociaciones entre empresas.

Las redes horizontales de gobernanza varían a partir de cinco dimensiones:

- Configuración elemental basada en el número de actores -políticos y sociales- que participa, su naturaleza y en sus interacciones.
- Grado de institucionalización y función básica de la red -centrada en producción o en problemas específicos, redes profesionales e intergubernamentales.
- Relaciones internas de poder a partir de las diferencias y los recursos que utilizan los diferentes actores para ejercer influencia.
- Distribución de valores e intereses en juego así como prácticas de negociación.
- Relaciones de la red con su entorno inmediato para medir la respuesta y el impacto¹⁹³.

Aunque estas dimensiones dan lugar a dos tipos de redes: una compacta, simétrica, consolidada y cerrada al exterior; otra más desigual, conflictiva, menos

¹⁹² PUTNAM, Robert, Robert Leonardi and Raffaella Y. Nanetti. 1994. "What Makes Democracy Works?". Melbourne, Victoria, Australia: *Institute of Public Affaires*. Review. Vol. 47. Issue 1. pp. 31-34.

¹⁹³ NATERA, Antonio. 2004. "La gestión de redes de gobernanza: un reto para el Estado y la democracia". España: *Administratie si Management Public*. No. 3. pp. 158-159. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<http://ramp.ase.ro/_data/files/articole/3_21.pdf> [Jul 2, 2010].

consolidada y más participativa¹⁹⁴, ambas facilitan la construcción de alianzas que buscan alcanzar metas comunes.

Igualmente importante es la interacción de actores públicos y privados cuando el propósito es resolver problemas sociales y crear oportunidades sociales, sin perder de vista la institucionalidad como contexto de estas interacciones y el establecimiento de un marco normativo para todas las actividades. En este sentido, Kooiman¹⁹⁵, Peters y Pierre¹⁹⁶ señalan que la gobernanza aparece en distintas formas institucionales en diferentes contextos nacionales, por tanto puede presentarse en tres niveles:

- Autogobernanza cuando existe la capacidad de las entidades sociales de desarrollar y mantener su autonomía.
- Cogobernanza que se presenta cuando los partidos tienen algo en común provocando que en algún momento autonomía e identidad estén en juego.
- Gobernanza jerárquica que se percibe cuando el gobierno descansa menos en la autoridad y más en la regulación.

Por otra parte, la teoría de la gobernanza se centra en la necesidad de tener instituciones que atiendan las demandas e informen sobre su estatus, así como contar con estrategias de gestión que aseguren que las instituciones son eficientes y pueden rendir cuentas. Las instituciones necesitan informar y educar a la sociedad mediante la promoción de la interacción con otros o proveyendo de nuevas experiencias.

Los acuerdos institucionales entonces son necesarios para expresar las preferencias de clientes ciudadanos y los beneficios, dispersando la responsabilidad hacia otras unidades más estrechamente vinculadas con las comunidades.

Calame¹⁹⁷ señala que la clave de la gobernanza es la cooperación entre niveles basada en experiencias concretas, es decir, en la solución a problemas conforme a las capacidades y conocimientos específicos. A las personas o comunidades no les interesa saber que una decisión ha seguido las vías legales, sino constatar

¹⁹⁴ *Ibidem.*, p. 159.

¹⁹⁵ KOOIMAN, Jan. 2003. **Governing as Governance**. London: Sage Publications Ltd. p. 5.

¹⁹⁶ PETERS, Guy and John Pierre. 1998. PETERS, Guy y Jon Pierre. 1998. *op. cit.*, p. 233.

¹⁹⁷ LAUNAY, Claire et Thomas Mouriès. s/f. "9 thèses pour repenser la gouvernance". Institut de recherche et débat sur la gouvernance. Résumés et extraits du livre CALAME, Pierre. 2003. **La Démocratie en miettes. Pour una révolution de la gouvernance**. Paris: Editions Charles Léopold Mayer. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.institut-gouvernance.org/es/dossiers/motcle-dossiers-38.html>> [Feb 28, 2010].

que su punto de vista ha sido tomado en cuenta. Entonces no se trata de reproducir modelos sino de elaborar soluciones.

De acuerdo con este autor¹⁹⁸, las estructuras de regulación colectivas no han evolucionado al ritmo de las transformaciones sociales, incluso la sociedad misma se ha transformado y la acción pública no satisface las necesidades ciudadanas. Por tanto, la gobernanza no considera los vínculos entre los fenómenos individuales y las zonas en las que opera ni maneja las diferentes situaciones, lo que ha resultado en acciones donde la administración pública trata de homogeneizar la realidad sin tomar en cuenta la diversidad creada a partir de la mundialización.

De hecho, lo que se necesita es la búsqueda de soluciones a los problemas mediante el intercambio y no simplemente reduciendo la gobernanza a principios de gobierno y prestación de servicios, porque la toma de decisiones debe estar basada en una gama de opciones donde la elección de una o varias de ellas se encuentre bien fundamentada.

Es preferible la formulación de objetivos comunes, de mecanismos de cooperación entre los diferentes niveles de gobernanza y de ética, respectivamente, en lugar de áreas de conocimiento, instituciones y normas.¹⁹⁹

Finalmente, aunque la jerarquización vertical sigue prevaleciendo, la gobernanza ha demostrado su existencia principalmente a nivel local, donde se ha observado la conformación de redes, la colaboración de la sociedad y los sectores facilitando el alcance de acuerdos que benefician a la comunidad. Ejemplo de ello se observa en el estudio realizado por Fox a una organización campesina, donde la interacción de factores internos y externos favoreció el equilibrio de poder entre líderes y miembros²⁰⁰ y su empoderamiento.

2.3.2. El Gobierno y la Gobernanza

Ahora bien, gobierno y gobernanza son conceptos que tienen significados paralelos en cuanto a la solución de problemas públicos y la presencia de actividades referidas a políticas públicas; sin embargo, se ha observado que ambos conceptos difieren y no deben confundirse.

El gobierno es una estructura que a través de la aplicación de reglas y la implementación de políticas lleva a cabo la toma de decisiones. La gobernanza

¹⁹⁸ CALAME, Pierre. 2003. *Idem.*

¹⁹⁹ *Idem.*, Traducción propia.

²⁰⁰ FOX Jonathan. 1992. *op. cit.*, pp. 1-36.

apoya ese actuar a través de otorgar medios de funcionalidad, flexibilidad y coordinación que permiten resultados tangibles. De ahí que se considere al gobierno como uno de los actores de la gobernanza.

Se puede afirmar que el gobierno es el conjunto de instituciones especializadas que contribuyen a la gobernanza. En los gobiernos que se conforman por representantes electos que buscan y reciben el apoyo de los ciudadanos, pero también necesitan la coordinación y cooperación activa de los servidores públicos competentes, la gobernanza puede resultar de las políticas públicas, planes y programas que permitan atender a los ciudadanos.

Tabla 2-1. Cuadro comparativo entre Gobierno y Gobernanza

Gobierno	Gobernanza
Superestructura	Funcionalidad
Decisiones	Procesos
Roles	Actuación
Reglas	Metas
Implementación	Coordinación
Productos	Resultados

Fuente: RILEY, Thomas. 2003. *E-Government vs. E-Governance. Examining the differences in a Changing Public Sector Climate.*

Los gobiernos se constituyen formalmente, se encuentran burocráticamente organizados y constitucionalmente legitimados. La aplicación de reglas y roles tradicionales ha dado paso, a través de la práctica de la Nueva Gestión Pública y la gobernanza a la realización de nuevos procesos no caracterizados por la estandarización y rutina, sino por una flexibilización que facilite la concreción de metas y resultados.

Eventualmente se han presentado decisiones que requieren la participación de diferentes niveles de gobierno o diferentes grupos sociales, propiciando una cierta desestabilidad ante el peligro de invasión de competencias o pérdida de control del Estado. En estos aspectos, la aplicación de la gobernanza es de gran apoyo para lograr la colaboración horizontal y realizar negociaciones que eviten la presencia de conflictos innecesarios.

Si bien muchos gobiernos se encuentran renuentes a adoptar la gobernanza porque están acostumbrados a funcionar en un modelo de autoridad centralista donde se focaliza un programa o un plan determinado, la presencia de la descentralización y la coordinación inherentes a la gobernanza, que utilizan diversas redes e instrumentos para alcanzar resolver problemas, han empezado a mostrarse y a dar resultados.

De acuerdo con Salamon²⁰¹ los gobiernos ahora deben ofrecer múltiples nuevos servicios a la comunidad, que antes estaban fuera de sus capacidades, de ahí que las alianzas con otros actores ha suministrado mayores facultades para innovar y ampliar las funciones públicas. Entonces, los gobiernos están pasando paulatinamente a la gobernanza porque los problemas están siendo resueltos cada vez más por actores estatales y no estatales en una permanente colaboración en todos los niveles de gobierno.

Así mismo, se empieza a hacer indispensable un mayor contacto entre gobierno y ciudadano. La Porte²⁰² señala acertadamente que la falta de apertura gubernamental puede ser interpretada por el ciudadano como irresponsabilidad, inhabilidad o falta de voluntad del gobierno para servir. Pero, el contacto personal y frecuente entre ciudadanos y agencias públicas produce un efecto positivo en el nivel de credibilidad y sugiere que la accesibilidad directa y la interacción son opciones viables para reinventar el gobierno.

Habrà que observar que también existe mala gobernanza, misma que de acuerdo con Weiss es “la personalización del poder, carencia de derechos humanos, corrupción endémica y la presencia de gobiernos no electos y sin rendición de cuentas”.²⁰³ En ella la información es utilizada para fines privados y la supresión de los ciudadanos. Esta forma de gobernanza es muy común en África, pero también con algunas modificaciones, como la limitada rendición de cuentas o la manipulación de las elecciones, se le puede llamar semigobernanza y puede observarse en algunos países subdesarrollados latinoamericanos.

2.3.3. Vinculación entre la Nueva Gestión Pública y la Gobernanza

La Nueva Gestión Pública y la gobernanza no son reformas independientes, sino que se complementan y vinculan para lograr resultados en equilibrio. La primera busca transformar al sector público a través de reformas organizacionales enfocadas a resultados y el logro de la calidad de los servicios; la segunda se

²⁰¹ SALAMON, Lester. 2002. **The Tools of Government A Guide to the New Governance**. Oxford University Press: New York. *Apud.*, KNEPPER Hilary, Alicia Sitren, Hayden Smith. 2005. “The implications of Government and Governance in the Classroom: A Comparison and Integration of Concepts for Public Administration Educators”. *2005 Public Teaching Administration Conference*. February 10-12. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.teachingpa.org/2005/Papers/Knepper.doc>> [Ene 2, 2010].

²⁰² LA PORTE, Todd M., Chris C. Demchak, Martin de Jong, et al. 2000. *op. cit.*

²⁰³ WEISS, Thomas. 2000. "Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges". *Third World Quarterly*. Vol. 21, No.5. p. 5 en MISURACA, Gianluca. 2007. "E-Governance in Africa: From theory to action". *Africa World Press/The International Development Research Centre*. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <http://www.idrc.ca/en/ev-66174-201-1-DO_TOPIC.html> [Dic 17, 2009]. Traducción propia.

orienta a lograr esa calidad en los servicios a través de la externalización, la descentralización y la cooperación de los diversos sectores.

Una característica en común de Nueva Gestión Pública con la gobernanza es la que se refiere al cambio en el rol de los agentes electos. La Nueva Gestión Pública impulsó a la gobernanza al concederle un papel periférico a los cargos de representación electoral y considerarlos como encargados de la fijación de objetivos y responsables de desarrollar redes que propicien compartir los recursos públicos y privados, sustituyendo la idea de que estos agentes sólo tienen la tarea de definir las metas a largo plazo²⁰⁴.

Peters y Pierre²⁰⁵ argumentan que la principal semejanza entre ambas es que la creación de acuerdos interinstitucionales entre lo público y lo privado facilitan la coordinación y la influencia institucional, mientras que la diferencia básica se encuentra en la concepción del Estado en cuanto a la prestación de servicios. En ese sentido, la Nueva Gestión Pública reduce el papel del Estado a la obsolescencia, mientras que para la gobernanza el Estado es la representación del Estado colectivo.

Tabla 2-2. Cuadro comparativo entre Nueva Gestión Pública y Gobernanza

Nueva Gestión Pública	Gobernanza
Teoría organizacional.	Teoría política.
Programa intraorganizacional de reforma administrativa.	Perspectiva interorganizacional.
Es de carácter genérico y dirigida al cambio del sector público en cuanto a valores y prácticas.	Surge de diferentes formas institucionales en diferentes contextos nacionales.
Extracción unilateral de los valores del sector corporativo y objetivos en el sector público y en la entrega de servicios públicos.	Mezcla valores y prácticas publicas y privadas. No requiere movimientos culturales profundos en el servicio público. Mantiene los recursos del sector público bajo cierto control político y desarrolla estrategias para reforzar la capacidad del gobierno para actuar.

²⁰⁴ PETERS Guy y Jon Pierre. 1998. *op. cit.*, p. 227.

²⁰⁵ PETERS, Guy y Jon Pierre. ¿Porqué ahora el interés en la gobernanza? en CERRILLO I Martinez, Agusti. (Coord.). 2005. *op. cit.*, pp. 50-51.

Es acerca de resultados. Para entenderla se observan el desarrollo de técnicas intraorganizacionales de management para asegurar la satisfacción del cliente y la eficiencia de la organización.	Es acerca de procesos. Entenderla implica observar e interpretar los procesos a través de los cuales evoluciona y analizar la influencia relativa de los actores que intervienen en los procesos.
Elemento central: los cambios profundos en la cultura del servicio público y su profesionalización.	Elemento central: sociedad organizada democráticamente.
Sus formas: resultados, profesionalización de la burocracia pública, descentralización, cliente-ciudadano.	Sus formas: redes, asociaciones, interacciones, sector voluntario en la entrega de servicios.

Fuente: Peters Guy y John Pierre. *Governance Without Government? Rethinking Public Administration*.

Sin lugar a dudas la Nueva Gestión Pública y la gobernanza son las dos reformas que cambiaron la forma de gobernar e influenciaron a la administración pública en su estructura, organización y desempeño.

Como sistemas de valores, políticas e instituciones a través de las cuales a) se dan interacciones entre las agencias del gobierno para otorgar servicios de calidad y b) la sociedad se organiza para la toma de decisiones y la ejecución de acciones de su interés²⁰⁶, se convierten en los factores más importantes para lograr la equidad y la igualdad de oportunidades y responsabilidades. La Nueva Gestión Pública enfatiza las capacidades y habilidades gerenciales y la gobernanza busca que esas habilidades se conjuguen y conformen redes que mediante la acción horizontal permitan que múltiples intereses se conviertan en mayores satisfactores sociales comunes.

La aplicación de ambas reformas va a impulsar el *empowerment* y el apoyo hacia los individuos, especialmente a los individuos que se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad, lo cual se considera crucial para eliminar los males sociales actuales y promover el desarrollo.

Consecuentemente, las reformas ponen en prueba la capacidad institucional de individuos y organizaciones para movilizar los recursos que atiendan las

²⁰⁶ WORK, Robertson. 2002. "Overview of Decentralisation Worldwide". *2nd International Conference on Decentralization Federalism: The Future of Decentralizing States*. July 25-27. Manila, Philippines: UNPAN. Institutional Development Group. p.4. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://biblioteca.unmsm.edu.pe/redlieds/Recursos/archivos/gestionestado/overview-decentralisation-worldwide-paper.pdf>> [May 3, 2009]

demandas sociales; lo que implica a su vez analizar el marco jurídico como espacio donde se expresa la visión de lo social y de poder.

2.3.4. Buena gobernanza para la democracia

Como se señaló *supra*, a través de la gobernanza se busca la creación de redes de todo tipo que permitan fortalecer las relaciones y dar solución a los problemas sociales y; a través de la Nueva Gestión Pública, se busca la reducción de costos y mejores resultados mediante la creación de grupos profesionalizados que provean de servicios de calidad.

Cuando ambas reformas se vinculan, la democracia, la participación, los derechos humanos y la sociedad se redefinen para dar lugar a un nuevo concepto, donde después las tecnologías de la información y comunicación jugarán un papel importante.

La buena gobernanza²⁰⁷ es un aspecto del nuevo paradigma de la administración pública que enfatiza el rol del gerente público (*public manager*) en la provisión de servicios públicos de alta calidad²⁰⁸. En el contexto de las relaciones intergubernamentales, su presencia significa colaboración y cooperación para, no sólo compartir conocimientos, sino para apoyarse, dar continuidad a procesos y evitar duplicidades.

De acuerdo con el Banco Mundial la buena gobernanza del sector público surge cuando se optimiza el funcionamiento del sistema político-administrativo en un país y se establece una reforma en la función pública basada en la reducción de la dimensión del Estado, la transparencia y la responsabilidad administrativa, por tanto implica “gestión (eficiencia, eficacia, economía), rendición de cuentas, intercambio y flujo de información (transparencia) y un marco jurídico para el desarrollo (justicia, respeto a los derechos humanos y libertades)”²⁰⁹.

De ahí que la buena gobernanza se caracteriza por propiciar el respeto a la ley y a los derechos humanos, la apertura política, la participación, la transparencia y la rendición de cuentas; así como un marco en el cual las prioridades políticas, sociales y económicas pueden ser consensuadas, la corrupción sea reducida y un

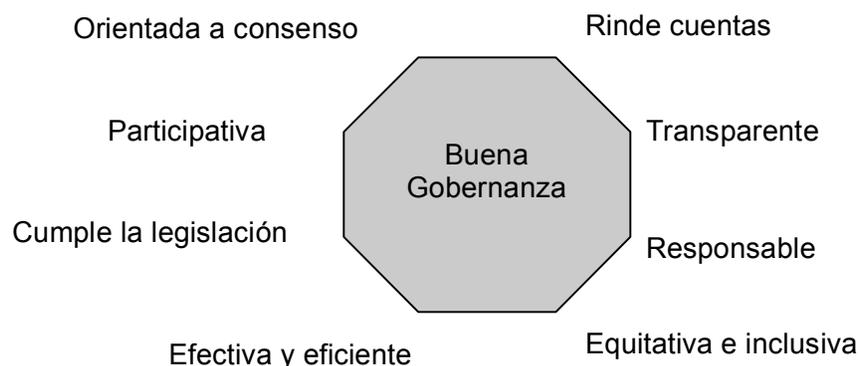
²⁰⁷ En la literatura en español el término ‘good governance’ es traducido y utilizado en América Latina y el Caribe como ‘buen gobierno’, aunque lo correcto es ‘buena gobernanza’.

²⁰⁸ W’O OKOT-UMA, Rogers. 2000. “Electronic Governance: Re-inventing Good Governance”. UNESCO. London: Commonwealth Secretariat. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://webworld.unesco.org/publications/it/EGov/wordbank%20okot-uma.pdf>> [Dic 7, 2007].

²⁰⁹ United Nations. 2006. “Definition of basic concepts and terminologies in governance and public administration”. op. cit., p. 4. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://mirror.undp.org/magnet/policy/>> [Ene 6, 2010].

foro donde la voz de los pobres y vulnerables sea escuchada y tomada en cuenta para su empoderamiento.

Figura 2-1. Características de la Buena Gobernanza



Fuente: United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific.²¹⁰

La buena gobernanza enfatiza la utilización de recursos humanos y tecnológicos que propicien la innovación y la competencia y se esfuerza por lograr la participación entre actores para que se comparta el conocimiento entre instituciones y se creen ventajas competitivas, además de utilizar la información estratégicamente para propósitos de bienestar público.

Para Kofi Annan, ex-Secretario de Naciones Unidas, la buena gobernanza probablemente sea el único factor para erradicar la pobreza y promover el desarrollo²¹¹, porque a partir de ella se impulsa la participación, la transparencia y la rendición de cuentas como marco para que la toma de decisiones sea realizada dentro de un amplio consenso.

Por ello, W'o Okot-Uma²¹² afirma que la buena gobernanza comprende los procesos y estructuras que guían las relaciones políticas, sociales y económicas con particular énfasis en el compromiso con los valores democráticos, normas y prácticas, servicios de calidad y prácticas honestas. Muchos gobiernos han llevado a la práctica modificaciones sustanciales en la forma de administrar que

²¹⁰ United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. s/f. "What is good governance?". [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm>> [Dic 15, 2004]. Traducción Propia.

²¹¹ WORK, Robertson. 2002. "Overview of Decentralisation Worldwide". *op. cit.*, p.4.

²¹² W'O OKOT-UMA, Rogers. 2000. "Electronic Governance: Re-inveinting Good Governance". *op. cit.*

han tenido como finalidad redefinir las relaciones del ciudadano con el gobierno, así como las relaciones entre representantes electos y servidores públicos, entre instituciones del gobierno, entre gobierno y sector privado y entre diferentes niveles de gobierno.

La buena gobernanza se convierte en elemento fundamental para alcanzar la democracia participativo-deliberativa para conseguir mejores niveles de desarrollo, a través de la creación de redes donde la coordinación y la colaboración de los actores es esencial y la transparencia tanto en los procesos como en las instituciones es vital, aunque la corrupción, la violencia y la pobreza se hayan convertido en los factores principales de su debilitamiento. De ahí que empezaran a surgir en los países las políticas anticorrupción y de lucha contra la violencia, así como programas de ayuda y erradicación de la pobreza.

2.3.4.1. Principios de la buena gobernanza

Normativamente la buena gobernanza debe integrarse con principios que garanticen una mayor democracia participativa y deliberativa, a través de la asunción de los actores de su rol y su participación eficiente en la toma de decisiones.

Esos principios son la transparencia, la rendición de cuentas, la participación, la eficiencia y la coherencia²¹³.

A partir del principio de participación los actores que cuentan con perspectivas, recursos e intereses comunes se integran en redes estableciendo y acordando normas de cooperación.

Bajo el principio de transparencia se deben encontrar mecanismos para la eficiencia y legitimación democrática del sector público, además de promover la participación ciudadana activa y la rendición de cuentas de los poderes públicos.

El principio de rendición de cuentas vertical basado en elecciones claras y la participación ciudadana en ellas se redefine y convierte en una rendición de cuentas horizontal que exige supervisar los abusos e ineficiencias del aparato gubernamental.

El principio de la eficacia implica alcanzar los resultados establecidos en los diferentes objetivos establecidos por las organizaciones, utilizando de forma racional los recursos.

²¹³ CERRILLO I Martínez, Agustí. (Coord.). 2005. *op. cit.* p. 19.

Finalmente, el principio de coherencia determina la necesidad de que esos objetivos se encuentren coordinados, es decir, que todos los objetivos se sistematicen de tal forma que no se obstruyan o superpongan. Su funcionamiento se basa en la conformación de redes y la colaboración de los actores para lograr alcanzar el interés común, lo que ofrece la oportunidad de lograr una mayor integración y cooperación. O'Toole²¹⁴ afirma que las redes facilitan el sentimiento de responsabilidad de los participantes y por tanto su compromiso para hacer explícitas las acciones y los resultados.

Estos principios sustentados en el Libro Blanco de la Unión Europea han sido la guía para determinar el camino por el cual deben actuar los gobiernos para lograr una buena gobernanza. Por ello las relaciones entre la buena gobernanza y la democracia participativa y deliberativa parten del establecimiento de normas y valores de la gobernanza que promueven valores democráticos.

Últimamente, se puede decir que la buena gobernanza descansa en el conocimiento, por lo que digitalizar éste dentro de una red abierta abre las posibilidades de acceso y uso del mismo conocimiento y facilita el camino hacia la e-Gobernanza. De ahí que serán las tecnologías de información y comunicación las que darán un valor agregado a los procesos que dan identidad y forma a la buena gobernanza, caracterizando a la e-Gobernanza.

Conclusiones del capítulo

Las reformas administrativo-participativas entraron de manera diferenciada en todos los países, manifestándose primero en los países en desarrollo, donde han tenido un impacto relevante. Mientras que en los países subdesarrollados, donde la democracia empezó a manifestarse a partir de la década de los ochenta, la entrada de las reformas se ha hecho paulatina adquiriendo nuevas formas y conformando modelos o comportamientos diversos dependiendo de la historia y condiciones existentes.

Por tanto, el impacto de estas reformas en los diferentes países ha estado en razón de las disposiciones y estilos de liderazgo de los dirigentes políticos en el poder, así como de las estructuras administrativas e institucionales.

A partir de su implementación, los gobiernos tienen la tarea de buscar el modo de reforzar la capacidad institucional de individuos y organizaciones, con el fin de movilizar los recursos que atiendan las demandas sociales, lo que implica a su

²¹⁴ O'TOOLE, Laurence. "Las implicaciones para la democracia de una burocracia en red" en CERRILLO I Martínez, Agustí. (Coord.). 2005. *op. cit.*, p. 252.

vez analizar el marco jurídico como espacio donde se expresa la visión social y de poder.

Es en este sentido que la Nueva Gestión Pública juega un rol relevante al buscar 'hacer más con menos' y realizar una mejor gestión a través de una reingeniería de procesos, la profesionalización de los servidores públicos, la reducción de costos, la cooperación y coordinación para evitar la duplicación de procesos y propiciar la eficiencia.

Por su parte, la gobernanza abre las posibilidades a una nueva forma de gobernar, para que mediante la participación de los diferentes actores y la conformación de redes así como el uso de nuevas herramientas y tecnologías se logren acuerdos que permitan facilitar la provisión de servicios orientados al cliente o usuario. Así mismo, propicia la rendición de cuentas y transparencia al impulsar el otorgamiento de información de forma accesible que incluya lo que se realiza, los objetivos y los resultados.

La relación de las organizaciones públicas y privadas con la sociedad promete mejorar la prestación de servicios al cliente usuario, dando lugar al surgimiento de redes de actores y de políticas, donde las interacciones operan estratégicamente para superar las dependencias y lograr objetivos.

Aunque en muchos países pareciera que la gobernanza sólo existe en el discurso, a nivel local existen elementos que han hecho viable su presencia. La coordinación entre las esferas pública y privada obliga al Estado a flexibilizarse y realizar una gestión descentralizada que mejore el funcionamiento del gobierno y lo haga más eficiente para alcanzar un desarrollo económico, social e institucional duradero.

El enlace de la Nueva Gestión pública y la gobernanza favorece el surgimiento de la buena gobernanza. Mediante la aplicación de una buena gobernanza la renovación de instituciones políticas que estimulan la participación fortalece al gobierno de los diferentes países, además de permitir mejoras en la administración. A través de esas instituciones pueden perfilarse las responsabilidades y fortalecerse las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno para lograr la coordinación y cooperación de los diferentes actores; a su vez, y de manera paralela, la profesionalización de los servidores públicos y la rendición de cuentas favorecen la eficiencia y la transparencia.

Este nuevo modo de gobernar constituye una respuesta a los cambios sociales que surgieron a partir de la globalización y la Sociedad de la Información. Ambas reformas entrelazadas favorecen el surgimiento de redes en todos los niveles para que la información fluya y puedan ejercerse la transparencia y la participación en la toma de decisiones.

De esta manera la administración pública se convierte en una administración de calidad y servicio, con un gobierno que puede apoyar y conformarse en coordinador de las acciones. En este sentido, Pardo señala que la administración pública debe caracterizarse por dar respuesta a las demandas, alcanzar la eficiencia en la acción pública, ser transparente y garantizar la apertura gubernamental, rendir cuentas, promover la participación ciudadana en la formulación de políticas y el respeto a los derechos humanos²¹⁵.

No obstante, se puede asegurar que todavía queda camino por recorrer, dado que a pesar de que el proceso de decisiones es delegado a instituciones sociales de autorregulación y el Estado retiene el derecho de ratificación legal y de intervención -por medio de procesos legislativos o ejecutivos- ante cualquier ineficiencia, en muchos casos, la estructura organizacional no se ha ajustado a estas nuevas reformas por lo que a las estructuras anteriores se les ha dificultado atender las nuevas necesidades y operar los cambios que implican la comunicación y relaciones horizontales y la existencia de comunidades virtuales que exige la participación.

Por último, es importante señalar que reforzar las reformas administrativo-participativas ha implicado la utilización de las tecnologías de la información y comunicación como herramientas impulsoras de los fines del gobierno, emergiendo el e-Gobierno y la e-Gobernanza. Esta última identificada totalmente con la buena gobernanza y sus características, como se verá más adelante.

²¹⁵ PARDO, María del Carmen. 2007. "Transparencia y acceso a la Información: presupuestos de la Gestión Pública moderna". *Conferencia Magistral. Segundo Coloquio Nacional de Transparencia*. Secretaría de la Función Pública. México. Octubre. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/wb/SFP/conferencias_251007> [May 12, 2009].

3. Las tecnologías en la Administración Pública

Como ya se había indicado, el flujo de información y su intercambio se convirtieron en retos de importancia fundamental para los procesos de cambio que se configuraron en todos los países, la tendencia directa se inclinó hacia la democracia participativa y deliberativa basada en los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas.

De ahí que al ser el Estado el principal proveedor y recolector de información de interés público, los gobiernos vieron la oportunidad para desarrollar las potencialidades de las tecnologías de la información y la comunicación en la administración pública, con miras a mejorar diversos aspectos de la actividad administrativa mediante:

- El establecimiento de redes informativas que utilicen los diferentes medios tecnológicos para intercambiar información y servicios con la sociedad.
- La digitalización de documentos, uso de computadoras y de intercomunicación interna, para hacer más eficientes y eficaces los procesos al interior de las organizaciones públicas.
- La agilización de los procesos de comercio mediante la implementación de un sitio *web* donde los procesos de compras gubernamentales y documentación fueran ágiles y transparentes.
- La reingeniería de los procesos de servicios públicos y su otorgamiento mediante coaliciones de la administración pública, el sector empresarial y las Organizaciones No Gubernamentales, para colocar los servicios en los sitios *web* gubernamentales.
- La creación de un sistema de servicios electrónicos para ser realizados en línea.
- El diseño e implementación de sitios *web* para colocar información respecto a las acciones gubernamentales y el uso de recursos, estimular la transparencia, la rendición de cuentas, los servicios en línea y la participación.

A partir de la adopción y aplicación de las tecnologías de la información y comunicación y la implementación de sitios *web* gubernamentales, se intenta

promover la interacción entre los diversos sectores, la cooperación y coordinación interorganizacional, así como el acceso a información, la eficiencia y el desarrollo.

3.1. e-Gobierno como herramienta

De acuerdo al capítulo anterior, las reformas administrativo-participativas impulsaron el uso de las tecnologías de la información y la comunicación y con ellas el diseño e implementación de sitios *web* y el rediseño de procesos que se extendió hacia todos los poderes públicos abriéndose las posibilidades hacia la el e-Gobierno²¹⁶ (gobierno electrónico)²¹⁷ que no sustituye al gobierno, pero se convierte en un modo de conseguir una mayor interrelación entre niveles de gobierno y ámbitos de competencia locales, regionales, nacionales e internacionales con la sociedad civil y el sector privado; así como un medio para proporcionar información y lograr, sobre todo, una mejor utilización y distribución de los recursos para alcanzar una mayor eficiencia.

El desarrollo del e-Gobierno se ha llevado a cabo en tres fases:

A la primera fase correspondió la conformación de una infraestructura tecnológica que soportase la creación de sistemas gubernamentales a nivel nacional; así como la incorporación de computadoras personales a los servidores públicos del gobierno, con la doble finalidad de familiarizarse con ellas y empezar a agilizar las funciones.

La segunda fase ha implicado aumentar el número de computadoras y de servicios propios de éstas en las organizaciones, con el propósito de agilizar los procesos internos y reducir al máximo el uso del papel -que se observa en la circulación de documentos, oficios, acuerdos- mediante la digitalización, la creación de bases de datos y el uso del correo electrónico.

Esta fase se vincula con la reingeniería de los procesos, el establecimiento de normatividad básica para el funcionamiento, la reestructuración de las organizaciones para adecuarse a la prestación de servicios y con ella el establecimiento de una cultura organizacional.

²¹⁶ El e-Gobierno es asociado al Ejecutivo y a la Administración Pública. Sin embargo, debe hacerse hincapié en que actualmente el e-Gobierno abarca los sitios *web* de los poderes, órganos, dependencias y organismos autónomos de los diferentes niveles de gobierno.

²¹⁷ La 'e' denota el uso de las tecnologías de la información y comunicación. A partir de su aplicación en el gobierno y en la gobernanza, (e-Gobierno y e-Gobernanza) aparecieron términos como e-Negocios, e-Democracia, e-Participación, e-Comercio, e-Servicios, e-Ciudadano. En el e-Gobierno y en la e-Gobernanza implicará eficiencia para minimizar costos y tiempo en las transacciones y racionalizar los procedimientos burocráticos.

Estos cambios son la base para que el e-Gobierno funcione adecuadamente y proporcione resultados.

En la tercera fase se asocian las telecomunicaciones y el uso de las tecnologías de la información y comunicación con la creación de redes internas y externas, así como el establecimiento de estándares y la construcción de los sitios *web* con información de utilidad para el usuario, iniciando de manera formal el e-Gobierno²¹⁸.

Es en esta fase cuando el e-Gobierno empieza a proveer de medios para la cooperación a distancia entre administración pública, sociedad y sector privado y se desarrollan programas de largo plazo con miras a lograr resultados, los cuales incluyen el desdibujamiento de las fronteras entre los diversos actores en la red al entregar servicios²¹⁹ que utilizan las diferentes tecnologías de la información y comunicación y particularmente los sitios *web* y la disolución de las barreras espacio-temporales para otorgar al ciudadano la posibilidad de acceder a esos servicios en cualquier lugar y momento.

Establecer estas tres fases de e-Gobierno no ha sido sencillo, sobretodo porque ha implicado transformar al Estado a través de un proceso de arquitectura interna que incluye estructuras, objetivos, cultura, valores, procesos y procedimientos, para que al usar las tecnologías de la información y comunicación se pueda mejorar la calidad de vida y se logre la transparencia, la integración social y económica y la participación.

De hecho, el e-Gobierno ha sido instrumentado mediante programas de corto plazo, por lo que hasta ahora no se observan resultados tangibles.

Las razones por las cuales los gobiernos no han podido lograr los resultados esperados pueden ser observadas al mirar las reformas del e-gobierno como proyectos multi-capa que sólo proporcionarán el resultado previsto, cuando se cumplan todas las diferentes fases de colocación de las actividades del Gobierno en línea.²²⁰

²¹⁸ Organización de los Estados Americanos. 2006. Curso Virtual: "Introducción a la Formulación de Estrategias de Gobierno Electrónico". Material didáctico del Módulo 1: Introducción al Gobierno Electrónico. OEA.

²¹⁹ Un servicio es la realización de una actividad entre un proveedor y el ciudadano/cliente. Un servicio público en e-Gobierno es una prestación concreta que tiende a satisfacer las necesidades sociales y que se realiza directamente por la Administración Pública o los particulares mediante concesión, arriendo o una simple reglamentación legal en la que se determinen las condiciones técnicas y económicas en que debe prestarse, a fin de asegurar su menor costo, eficiencia, continuidad y eficacia; por ejemplo la declaración patrimonial o una cita médica. *Vid.*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *s/f. Glosario de Términos más Usuales en la Administración Pública Federal*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

²²⁰ CORDELLA, Antonio. 2007. "E-government: towards the e-bureaucratic form?". *Journal of*

Además, los sitios *web* gubernamentales no han sido contruidos pensando en el usuario, en ellos se observa:

- La presencia de información estática, es decir sólo permite la consulta, pero no la interacción.
- La información que se otorga es de interés organizacional, sobretudo respecto a las actividades, pero el uso de texto demasiado estructurado no se encuentra de acuerdo con la cultura y necesidades sociales.
- El desarrollo de sitios *web* con actividades en línea es relativo, aunque es más observable en los países desarrollados que en los subdesarrollados, donde todavía es muy limitado.
- El establecimiento del sistema de servicios todavía se encuentra en proceso. En la mayoría de los países sólo se han digitalizado los servicios existentes, requiriéndose la entrega física del comprobante para la validez de los procedimientos realizados en línea.

Construir el e-Gobierno sobre las bases de la Nueva Gestión Pública ha implicado mejorar los modos de proveer los servicios y diseñar procesos más eficientes, pero la credibilidad no ha logrado proyectarse nuevamente en la sociedad y la mayor parte de los gobiernos no han encontrado las estrategias adecuadas para impulsar el gobierno y hacerlo más expedito.

Incluso, de acuerdo con Behn²²¹, el e-Gobierno se ha convertido en un traspaso de actividades manuales a actividades electrónicas. Kaufman²²² complementa lo expresado al señalar que los gobiernos electrónicos son espejos de los gobiernos reales por lo que no constituyen manifestaciones virtuales fantásticas desconectadas. El reto que tienen los países al implementar el e-Gobierno es diseñar estrategias y convertir los datos en información para impulsar su legitimidad y credibilidad, utilizando esta herramienta para otorgar información de

Information Technology. No. 22. p. 268. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.palgrave-journals.com/jit/journal/v22/n3/full/2000105a.html>> [Oct 24, 2008].

²²¹ BEHN, Robert. 2005. "M-Gov, E-Gov and I-Gov". *Public Management Report*. Bob Behn's. Vol. 2. No. 10. Jun. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.hks.harvard.edu/thebehnreport/June2005.pdf>> [Jul 23, 2007].

²²² KAUFMAN, Esther. 2004. "Participación Ciudadana y Gestión Pública: Modelo asociativo (público-privado) de gobierno electrónico local" en Ziccardi Alicia. 2004. **Participación ciudadana y políticas sociales en el espacio local**. México: IIS/UNAM. p. 3. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://www.esterkaufman.com.ar/sitios/kaufman/publicaciones/UNAM.pdf>> [Ago 2, 2007].

valor al usuario y facilitar la prestación de servicios en línea, así como la participación.

3.1.1. Situación del e-Gobierno en la teoría

Se han realizado varios esfuerzos para crear una teoría del e-Gobierno; sin embargo, la indeterminación de sus contenidos y características básicas no ha permitido lograr el consenso.

Por lo mismo, se puede observar la existencia de múltiples definiciones sobre e-Gobierno que señalan diferentes aspectos relevantes del mismo, pero tampoco existe consenso para determinar una sola definición donde se utilicen los mismos conceptos con el mismo significado. No obstante, se puede decir que existen elementos que lo identifican, como el uso de las tecnologías de la información y comunicación como herramientas de reforma administrativa, la presencia de relaciones entre diferentes actores públicos, privados y sociales y la prestación de servicios de calidad.

Atendiendo la presencia de estos elementos se rescata la definición del Banco Mundial que define al e-Gobierno como el “el uso por las agencias gubernamentales de las tecnologías de la información y comunicación (tales como redes, Internet y computación móvil) que poseen el potencial para transformar las relaciones con los ciudadanos, empresas, y otras ramas de gobierno”²²³.

Esta definición integra dos elementos básicos: las tecnologías de la información y comunicación y las agencias gubernamentales con el fin de transformar las relaciones sociales. Criado²²⁴ la amplía al hacer explícitas las tecnologías y hacer hincapié en el hecho de que no solo se puede lograr interconexión a través de Internet, sino explotando todas las tecnologías de la información y comunicación que se han desarrollado como herramientas para la entrega de información y servicios. Para este autor el e-Gobierno es “la adopción de las TIC [...] como diferentes vías a través de las que se conectan e interactúan con otras organizaciones y personas, especialmente mediante sus páginas *web*, pero también a través de correo electrónico y otras herramientas como el teléfono

²²³ World Bank. s/f. “Definition of E-Government”. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://go.worldbank.org/M1JHE0Z280>> [jul 23, 2007]. Traducción propia.

²²⁴ CRIADO, Ignacio y María del Carmen Ramilo, 2001. “e-Administración: ¿un Reto o una Nueva Moda para las Administraciones del Siglo XXI?. Algunos Problemas y Perspectivas de Futuro en torno a Internet y las Tecnologías de la Información y la Comunicación en las Administraciones Públicas”. *Revista Vasca de Administración Pública*, 61 (I), p. 5. *Apud.*, CRIADO, Ignacio, María del Carmen Ramilo y Miquel S. Serna. 2002. “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 ‘Gobierno Electrónico’*. Caracas.

móvil, los PDA, la video conferencia, intranets privadas, extranets, el cable, las ondas de radio o el satélite”.

Pero el e-Gobierno implica más, de ahí que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE, presenta de una forma más amplia las ventajas del e-Gobierno al señalar que “provee de una oportunidad para desarrollar nuevas relaciones entre gobierno, ciudadanos, usuarios de servicios y empresas a través del uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación que permiten la recolección y difusión de información y servicios tanto al interior como al exterior del gobierno [...] para entregar servicios, tomar decisiones y rendir cuentas”²²⁵.

Sin embargo, como se observa no se atiende la importancia que tienen la comunicación, la participación, los acuerdos entre actores, la transparencia y la necesidad considerar las demandas ciudadanas para que la transformación se convierta en realidad, situación que es rescatada en la definición que da el *Gartner Group* al definir e-Gobierno como “la continua optimización de la prestación de servicios gubernamentales, participación ciudadana y de gobernanza para transformar las relaciones internas y externas a través de las tecnologías, Internet y los nuevos medios”²²⁶. Esta definición contempló la transformación del Estado al considerar la importancia del cambio institucional y la conformación de acuerdos.

Entonces en un esfuerzo por integrar todos los elementos y con la clara conciencia de estar creando una definición más, se piensa que el e-Gobierno es el uso que las instituciones gubernamentales hacen de las múltiples tecnologías de la información y comunicación para a) lograr una mejor interacción con los diferentes niveles de gobierno y sectores sociales de manera horizontal, con miras a modernizar y aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión pública; b) enfocar las actividades hacia el usuario-ciudadano otorgando información sobre aspectos relevantes; c) prestar servicios de calidad; d) realizar procesos en línea y hacerlos expeditos y; e) fortalecer la transparencia y la participación.

De la definición anterior se desprende la existencia de dos aspectos básicos en el e-Gobierno:

- *E-Readiness*, entendido como la capacidad del sector público para usar las tecnologías de la información y comunicación en la obtención de

²²⁵ OECD. s/f. “Definitions and Concepts”. *Directorate for Public Governance and Territorial Development*. Organization for Economic Co-Operation and Development. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<http://www.oecd.org/document/29/0,2340,en_2649_34129_1830941_1_1_1_1,00.html> [Jul 23, 2007]. Traducción propia.

²²⁶ GARTNER Group. 2000 en MISURACA, Gianluca. 2007. *op. cit.* p. 5.

información y prestación de servicios públicos de calidad, así como usar las herramientas de comunicación para impulsar el desarrollo humano.

- E-Participación referida al uso de las tecnologías de la información y comunicación, para proporcionar información útil y de calidad que permite el intercambio de información y el empoderamiento²²⁷ de las personas para participar en consultas y toma de decisiones, tanto en su calidad de consumidores de servicios como de ciudadanos.

Estos dos aspectos, los cuales permiten medir el grado de desarrollo e impacto del e-Gobierno y determinar la utilidad de las tecnologías de la información y comunicación para lograr una mayor interacción, pueden presentarse en cuatro etapas:

- i) Presencia, cuando sólo se dispone información sin existir intercambio de ninguna clase.
- ii) Interacción, cuando en los sitios *web* existen canales de comunicación como el correo electrónico, formularios o foros de opinión para realizar el contacto con ciudadanos y empresas.
- iii) Transacción, cuando a través de los sitios *web* se pueden llevar a cabo transferencias electrónicas, es decir, se tiene un acceso directo a los trámites del gobierno y se pueden efectuar electrónicamente.
- iv) Transformación, cuando hay un cambio en la relación entre gobernantes y gobernados, donde la innovación y las estrategias son elementales.

Naturalmente, el e-Gobierno en muchos países no ha alcanzado su maduración ni ha alcanzado las dos últimas etapas, sobretodo porque implica el cumplimiento total de las fases, mencionadas *supra*, además de implicar la realización de acuerdos entre los diferentes sectores y la sociedad para lograr la coordinación, la cooperación y la responsabilidad que conllevan a la transparencia, la rendición de cuentas y la participación.

En términos simples, el e-Gobierno no sólo debe colocar información a disposición de los usuarios, sino instituir mecanismos para involucrarlos de manera más directa, dado que éstos facilitan los intercambios internos y externos que se mueven hacia el modelo de redes, a la vez que conforman una transición de la vieja forma de gobernar hacia la e-Gobernanza.

²²⁷ El empoderamiento se presenta cuando a través de las tecnologías de la información y comunicación los ciudadanos participan en el proceso de toma de decisiones y son más consientes de su desarrollo individual o comunitario.

3.1.2. Funcionalidad del e-Gobierno

La prestación de servicios públicos en línea representa el futuro del e-Gobierno; éste es un aspecto en el cual deben centrarse las acciones para hacer más eficiente el desempeño gubernamental y acercar al usuario. Cuando el gobierno se convierte en un punto de coordinación entre diferentes redes de actores, los servicios adquieren diferentes connotaciones.

La identificación de los usuarios destinatarios potenciales se ha hecho a partir de una identificación de diferentes necesidades e intereses: ciudadano, empresa, empleado y gobierno. Estos actores interactúan entre sí conformando modelos de interrelación e intercambio de información, bienes y productos a través de los cuales el e-Gobierno funciona: entre individuos y el gobierno C2G, entre gobierno e individuos G2C; entre empresas y el gobierno B2G, entre gobierno y empresas privadas G2B y; entre gobierno y el propio gobierno G2G.

La dos primeras (C2G, G2C) son una relación que busca la interacción del gobierno con los usuarios y de éstos con el mismo gobierno para realizar un intercambio de información respecto a trámites y servicios y desempeño gubernamental. Un ejemplo se encuentra en el sitio *web* denominado Portal Ciudadano de e-México o en el sitio *web* del gobierno en línea de Canadá.

Las segundas (B2G, G2B) se refieren a la relación entre gobierno y empresas para integrar un servicio, para la venta de productos y servicios, *intragob*²²⁸ y negocios electrónicos. Un ejemplo de esta figura es Compranet en México o *Canadian Electronic Commerce*.

La última (G2G) va más asociada al intercambio de información gubernamental. Un ejemplo de ello se encuentra en las redes internas creadas en cada dependencia del gobierno (intranet) y en las bases de datos.

Por otro lado, la búsqueda de estrategias llevó a la Comisión Europea a establecer en el Libro Verde²²⁹ tres funciones básicas del e-Gobierno: servicios de información para ordenar y clasificar la información para consulta de los usuarios en los sitios *web*; servicios de comunicación para la interacción entre individuos, entre empresas, entre y con el gobierno y de éste con aquellos a través del correo electrónico o de foros de discusión y; servicios de transacción para la adquisición de bienes o servicios en línea.

²²⁸ Red interna del gobierno.

²²⁹ Comisión Europea. 1998. "La Información del Sector Público: un Recurso Clave para Europa. Libro Verde sobre la Información del Sector Público en la Sociedad de la Información". *Comisión Europea*. Luxemburgo. 1998. p.8. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: ftp://ftp.cordis.lu/pub/econtent/docs/gp_es.pdf [Nov 7, 2008].

Estas funciones han sido aplicadas en el e-Gobierno en cuatro vertientes: e-Procurement, e-Negocios, e-Administración y e-Democracia.

El e-Procurement que se refiere a la profesionalización de los procesos de prestación de servicios por parte del gobierno a través de las tecnologías²³⁰, se caracteriza por la integración de los procesos de licitaciones y adquisiciones (compra, venta, suministro, pago, control) y la integración de productos y proveedores de productos y servicios en un solo sitio *web*, con miras a promover una sana competencia, obtener la mejor calidad y hacer eficientes estos procesos.

El e-Negocios (*e-Business*) se relaciona con el *e-Commerce* que se refiere a la incorporación de las tecnologías en las acciones de compra-venta de productos, de servicio al cliente, la asociación y colaboración entre negociantes y la conducción de transacciones electrónicas dentro de una organización²³¹.

La e-Administración integra a las tecnologías con la Nueva Gestión Pública y la gobernanza para otorgar información con miras a promover la participación, la transparencia y la rendición de cuentas sobre las acciones gubernamentales y la utilización de los recursos; así como conformar las estructuras y procesos para la distribución de servicios.

La e-Democracia es una extensión natural de la e-Gobernanza y se refiere al uso de las tecnologías para apoyar los procesos democráticos de toma de decisiones. Se caracteriza por el paso hacia la participación a través del otorgamiento de información al ciudadano; la estimulación del voto mediante procesos de votación electrónica, debates, intercambios de opinión e información y finalmente, el involucramiento del ciudadano a través de la creación de un sitio *web* que provea acceso a servicios democráticos²³². Finalmente, es la democracia participativo-deliberativa a través de los medios electrónicos.

El hecho de que los individuos puedan realizar el pago de impuestos en línea, solicitar empleo en el servicio público, o mandar correos electrónicos a los representantes o servidores públicos, ha satisfecho algunas necesidades sociales y ha permitido al gobierno valorar que sus esfuerzos valen la pena.

Por ello se considera que los sitios *web* del e-Gobierno son una herramienta que permite acercar al gobierno con los habitantes del país. Aunque como se ha dicho

²³⁰ GASCÓ, Mila. 2002. "El gobierno electrónico como herramienta para la *accountability* y la transparencia: algunas reflexiones". Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña. Barcelona, España: IIG. p. 3.

²³¹ W'O OKOT UMA, Rogers. 2000. "Electronic Governance: Re-inventing Good Governance". *op.*

cit.
²³² *Idem.*

reiteradamente está limitado sólo para las personas con conexión a Internet, finalmente las personas que tienen acceso a este último recurso pueden aprovecharlo, por lo que los encargados del diseño e implementación tienen la obligación de lograr de manera permanente la accesibilidad, la usabilidad y la actualización de la información, es decir, impulsar la e-Gobernanza.

Por último, es importante señalar que se estima que en la realidad la mayoría de los proyectos de e-Gobierno ha fracasado debido a la debilidad en *e-Readiness* y las grandes brechas entre diseño del proyecto y el análisis de la realidad para determinar las necesidades. Estas fallas han sido de alto costo²³³ para los países en vías de desarrollo.

3.1.3. Características del e-Gobierno

El e-Gobierno es una herramienta de utilidad para mantener al usuario ciudadano informado, impulsar la transparencia y la rendición de cuentas, realizar procesos más eficientes y entregar servicios en línea de una manera ágil, esto es, tener la capacidad de ofrecer servicios a los usuarios de forma permanente, aplicando la fórmula de 7 días por 24 horas los 365 días del año (365x24x7), y permitir la transformación de la entrega de los servicios a la sociedad.

Pero el e-Gobierno también se ha caracterizado por crear profundos cambios institucionales y culturales que han requerido establecer nuevos valores, actitudes, conocimientos y competencias, alcanzables a través de un cambio en la estructura organizacional que permite vincular la innovación tecnológica a la estructura existente.

Ello ha implicado desarrollar acciones que no sólo lo caracterizan sino que, de acuerdo a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico OCDE²³⁴, permiten analizar la presencia del e-Gobierno, su desarrollo y medir los resultados:

Liderazgo. Para lograr la interacción coordinada entre dependencias y actores que además identifique y resuelva problemas y garantice la colaboración de todos los participantes²³⁵ se ha hecho necesaria la presencia de un liderazgo, es decir,

²³³ Los costos pueden ser financieros, de oportunidad, políticos, de pérdida de beneficios y de futuro. HEEKS, Richard. 2003. "Most eGovernment for Development Projects Fail: How can Risks be Reduced?". eGovernment Working Paper Series No. 14. Manchester, UK: Institute for Development Policy and Management. p. 2. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://idpm.man.ac.uk/publications/wp/igov/index/shtml>> [Jan 7, 2010].

²³⁴ OECD. 2005. "E-Government Studies. Mexico". OECD E-Government Studies. Organisation for Economic Co-operation and Development.

²³⁵ SALLARD, Odile. 2003. "Diez retos para los líderes de gobierno electrónico". *Fifth Global Forum on Reinventing Government. Innovation and Quality in the Government of the 21st Century*.

contar con una persona o grupo que desarrolle e implemente programas de utilidad para el gobierno, y coordine su uso y desarrollo.

Seguridad. La confidencialidad, privacidad y seguridad a través del e-Gobierno se convierten en una característica básica, sobre todo para transacciones económicas y protección de datos personales. Esta característica ha implicado la creación de una infraestructura pública de llaves denominada *Public Key Infrastructure* (PKI)²³⁶; un adecuado marco legal que reconozca la firma digital con efecto legal y validez oficial y la validación legal de la evidencia electrónica a través de la admisión de documentos electrónicos y firmas electrónicas en procesos legales.

Marcos legales. La adecuación de las normas existentes para procesos lineales y en papel, para ser aplicadas a las innovaciones del gobierno electrónico garantiza a los usuarios ciudadanos y al gobierno la legalidad. De ahí que la conformación de un marco jurídico y regulatorio²³⁷ es esencial para garantizar el uso correcto de la información y datos. De hecho, la OCDE indica que los servicios electrónicos deben tener un reconocimiento legal y electrónico equivalente al que tienen los procesos en papel²³⁸. Ello implica la elaboración y reconocimiento de las firmas electrónicas en formatos gubernamentales, procesos administrativos e incluso en la certificación y en el sistema judicial.

... las iniciativas más destacadas son aquellas dirigidas a “garantizar la autenticidad de los documentos electrónicos, la protección de la intimidad y la confidencialidad de los registros personales y empresariales, la participación en el establecimiento de normas internacionales aceptables, y el reconocimiento de documentos electrónicos, firmas digitales y autoridades de certificación, así como la certificación de calidad de productos y servicios en redes digitales, los recursos legales para la resolución de controversias y el manejo de la sobrecarga de información y correos

Mexico: INNOVA/INTRAGOB. 3 a 6 de Noviembre. Published at United Nations Public Administration Network. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan012649.pdf>> [Jun 23, 2009].

²³⁶ W'O OKOT-UMA, Rogers. 2000. “Electronic Governance: Re-inventing Good Governance”. *op. cit.*

cit.

²³⁷ Aunque prácticamente no hay diferencia, teóricamente el marco jurídico serían todas las disposiciones que regulan una cierta materia, institución, dependencia, etc. (entiéndase el género), recordando que una ley no siempre regula un solo tema, sino que en ocasiones aplica a varias materias. En cambio el marco regulatorio (entiéndase especie) reglamenta en particular un solo tema y para ello sólo aplica una cierta parte de la ley. Para que el uso de las tecnologías informáticas como una herramienta de trabajo para el desempeño de las funciones de la estructura gubernamental tengan una validez jurídica y formen parte de las funciones gubernamentales, debe existir un marco regulatorio, es decir un conjunto de disposiciones previsto en alguno o varios preceptos legales que le den fundamento.

²³⁸ OECD. 2005. “E-Government Studies. Mexico”. *op. cit.*, pp. 62-63.

electrónicos no solicitados (SPAM)”²³⁹.

La creación de un marco jurídico regulatorio facilita el establecimiento de condiciones jurídicas que favorecen la adaptación de las tecnologías al conjunto de servicios y trámites y al uso adecuado de las propias tecnologías.

Interoperabilidad. Esta característica pareciera ser muy técnica pero es definitivamente importante para un e-Gobierno efectivo. De acuerdo con Tesoro, la interoperabilidad se refiere al “conjunto de instrumentos legales, informativos, organizacionales y tecnológicos que permiten intercambiar y compartir datos entre diferentes sistemas y organismos”²⁴⁰. Siguiendo a la Comisión Europea, la interoperabilidad implica un trabajo conjunto en donde se presenta la colaboración entre sistemas, servicios y personas, superando las barreras culturales y legales. Un marco de interoperabilidad comprende políticas, estándares y guías que describan la forma en la cual las organizaciones deben colaborar, actualizándose permanentemente conforme las tecnologías, la administración y los propios estándares cambian²⁴¹.

Entonces, la interoperabilidad es la característica del e-Gobierno para coordinar y combinar la forma de trabajo, inter-relacionarse e intercambiar información que permita mejorar las relaciones inter-dependencias, transformar las estructuras y optimizar el funcionamiento, porque el e-Gobierno no debe conformarse en parcelas desligadas e incompatibles, sino como un sistema estructurado de datos e información que permita realizar mejores decisiones.

La interoperabilidad²⁴² en los sitios *web* de los gobiernos es esencial para:

²³⁹ CEPAL. 2005. “Políticas públicas para el desarrollo de sociedades de información en América Latina y el Caribe”. CEPAL. *División Desarrollo Productivo y Empresarial*. Documentos de Proyectos No. 19. Santiago de Chile: Naciones Unidas junio. p. 53. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/21575/Politicasy20Publicas.esp.pdf>> [Jun 7, 2008].

²⁴⁰ Foro e-Gobierno OEA. 2011. “E-Gobierno y Plataformas de Interoperabilidad. Editorial”. *Boletín Electrónico*. No. 64. Junio. Secretaría de Asuntos Políticos de la Organización de los Estados Americanos. OEA/ICA/DRC. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <http://www.suboletin.com/contentsoea/docs/Boletin_64/Editorial64.htm> [Jul 17, 2011].

²⁴¹ European Commission. 2009. “EIF -European Interoperability Framework for pan-European eGovernment services”. IDABC European e-Government Services. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://ec.europa.eu/idabc/en/document/2319/5644.html>> [Jun 23, 2009].

²⁴² La tipología creada para la interoperabilidad considera los aspectos: semántico (se ocupa de asegurar que el significado preciso de la información intercambiada sea entendible por todas las aplicaciones que intervienen); organizacional (define los objetivos de negocios, modela procesos y facilita la colaboración); técnico (se encarga de verificar que los recursos computacionales de intercomunicación sean viables) y; gobernanza de interoperabilidad (referida a los acuerdos entre gobiernos y actores que participan en los procesos de interoperabilidad y forma de alcanzarlos. MORENO, Hernán. (coord.). 2003. “Libro Blanco de la interoperabilidad de gobierno electrónico para América Latina y el Caribe”. División de Desarrollo Productivo y Empresarial. CEPAL.

- i. Compilar y hacer fluir los datos de y entre las diferentes agencias gubernamentales.
- ii. Lograr acceso a los servicios en línea en una sola parada, al vincularse todos los servicios ofrecidos por las diferentes dependencias en un solo sitio *web*.
- iii. Permitir una mejor administración de los procesos internos, mediante intercambio y sustitución de programas informáticos entre proveedores.
- iv. Posibilitar el flujo de información entre gobierno, ciudadanos y usuarios, incrementando la transparencia y la rendición de cuentas.

Además, la interoperabilidad entre gobiernos puede ayudar a crear una infraestructura para resolver problemas de fronteras, tráfico de drogas, lavado de dinero, comercio ilegal de armas; entregar servicios de e-Gobierno a lo largo de una región y facilitar el comercio entre países²⁴³. De ahí que alcanzar la consolidación de una infraestructura tecnológica común para toda la administración pública es elemental para aprovechar la tecnología disponible y la que vaya emergiendo.

Transparencia y Rendición de Cuentas. Una de las grandes características del e-Gobierno es que facilita la transparencia y rendición de cuentas. La colocación en los sitios *web* de información relativa al accionar administrativo, de forma clara, concisa, fehaciente y actualizada, después de haber considerado un análisis sobre lo que interesa al ciudadano/usuario y sus expectativas, mejora la imagen gubernamental y denota eficiencia.

La transparencia es una parte de la rendición de cuentas, pero no es lo mismo. La transparencia debe ser entendida como la acción del gobierno para “mostrar su funcionamiento y ser sujeto de escrutinio público”²⁴⁴, lo que deriva en proveer información mediante publicaciones, reportes e informes, que puedan ser consultados de forma accesible por la sociedad.

septiembre. p. 13. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <http://www.gobiernofacil.go.cr/gobiernodigital/eventos/Interoperabilidad/Libro_blanco.pdf> [Jun 3, 2009].

Vid., CORTE, Leandro. 2007. “La intranet Gubernamental como elemento clave de la Interoperabilidad”. Colección de Documentos de Trabajo sobre e-Gobierno. No. 2. Red Gealc.: OEA, BID, ICA/DRC. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <http://www.redgealc.net/archivos/documentos/interop_intranet.pdf> [Jun 22, 2009].

²⁴³ UNPAN. 2008. Curso virtual “E-Government Interoperability”. Training Center/eLearning. United Nations Public Administration Network. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://www.unpan.org/ELearning/OnlineTrainingCentre/tabid/88/language/en-US/Default.aspx>> [Jun 3, 2009].

²⁴⁴ GUERRERO, Eduardo. s/f. “Libros, autores e ideas para abrir una discusión” en MERINO, Mauricio. (coord). **Transparencia: libros, autores e ideas**. México: IFAI/CIDE. p. 34.

Por su parte, la rendición de cuentas o *accountability* se refiere a la responsabilidad de los servidores públicos de llevar a cabo determinadas tareas y obligaciones de conformidad con las reglas y normas aplicables a los puestos de trabajo y de informar las acciones y los resultados a través de los procedimientos que la ley señala y por medios electrónicos.

Schedler²⁴⁵ apunta que el hecho de que el término *accountability* no tenga un equivalente preciso en español ni una traducción estable, ha dado lugar al uso del concepto 'rendición de cuentas' que se integra por dos dimensiones: una de ellas referida a la obligación de los gobernantes de informar sobre sus decisiones, otorgando con ello una justificación, a lo que denomina *answerability*; y otra referida a las sanciones que deben ser aplicadas a los gobernantes en los casos que no hayan cumplido con sus atribuciones y deberes públicos, a lo que designa *enforcement*. De ahí que la "rendición de cuentas no es un derecho de petición [sino] un derecho a la crítica y al diálogo".²⁴⁶

Por tanto, las principales funcionalidades del ejercicio de la Rendición de cuentas son: simplificar estructuras para evitar duplicidad de funciones, hacer al gobierno más eficiente, responsabilizar a los servidores públicos de cara a los ciudadanos y obligarlos a cumplir con sus obligaciones mediante la imposición de sanciones.

Debe tenerse muy en cuenta que la rendición de cuentas no garantiza la transparencia, por lo que se debe verificar lo que el gobierno hace mediante la información pública y mantenerse una vigilancia muy estricta exigiendo resultados²⁴⁷.

Participación. De la mano va la característica de la participación. Todo e-Gobierno que se precie de serlo debe promoverla. La participación es la que le da a los ciudadanos y usuarios poder, es la que les permite ser considerados en el proceso político y económico, les permite determinar la forma en que las metas y políticas son establecidas, en que los recursos son utilizados, los programas operados y los beneficios, como los contratos, son distribuidos.²⁴⁸

²⁴⁵ SCHEDLER, Andreas. 2004. "¿Qué es la rendición de cuentas?". *Cuadernos de Transparencia*. No. 3. México: IFAI. pp. 11-12. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.ifai.org.mx/publicaciones/cuadernillo3.pdf>> [May 12, 2009].

²⁴⁶ *Ibidem*. p. 15.

²⁴⁷ MESKELL, Marlene. 2009. "Transparency in Government". *Intergovernmental Solutions Newsletter. Transparency and Open Government*. USA: GSA. Spring. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <http://www.scribd.com/doc/14101263/transparency_000> [May 30, 2009].

²⁴⁸ ARNSTEIN, Sherry R. 1969. "A Ladder of Citizen Participation". *Journal of the American Institute of Planners*. Vol. 35, No. 4, July. pp. 216-224. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html>> [Jun 26, 2009].

La “participación pública” se circunscribe a un grupo de procedimientos designados a consultar, participar e informar al público para permitir a los afectados por una decisión, aportar algo nuevo sobre esa decisión.²⁴⁹

La participación requiere de la redistribución del poder, mediante negociación, entre usuarios y detenedores del poder, para su existencia y permanente fortalecimiento. Si ésta no se da, entonces se cae en un esquema de no participación caracterizado por la manipulación y la terapia grupal, donde los sujetos detenedores del poder sólo utilizan y conducen a los participantes sin importar sus intereses²⁵⁰.

Finalmente, un e-Gobierno eficaz debe enfocarse hacia el usuario, hacia el otorgamiento de información y servicios acordes a las necesidades de éste; para ello debe hacer uso de todas las tecnologías de la información y comunicación; ser reestructurado, implementar canales de comunicación con y entre las dependencias y ampliar los niveles de infra e infoestructura. Por tanto, se puede afirmar que cuando los sitios *web* del gobierno cuentan con estas características, entonces conforman un e-Gobierno que sirve de apoyo para la eficiencia gubernamental y la mejora de relaciones entre gobierno y sociedad civil.

3.2. La e-Gobernanza como estrategia

A partir del establecimiento del e-Gobierno los gobiernos se han visto en la necesidad de desarrollar estrategias para que los usuarios-ciudadanos accedan a los sitios *web* y aprovechen la información que ahí se encuentra.

La combinación de los factores que le dio al e-Gobierno un enfoque diferente permitió la emergencia de la e-Gobernanza:

- El desarrollo de las reformas administrativo-participativas, la emergencia de actores no estatales, principalmente organizaciones no gubernamentales y corporaciones transnacionales y con ellas niveles supranacionales e infranacionales.
- La diferenciación de tres funciones estatales –provisión de servicios, creación de políticas públicas y regulación y el uso de las tecnologías de la información y comunicación.

²⁴⁹ JOLY, Pierre-Benoit. s/f. “Introduction to Citizen Participation in Science and Technology”. INRA/TSV. *Alain Kaufmann, University of Lausanne*. CIPAST in Practice. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<http://www.cipast.org/download/CD%20CIPAST%20in%20Practice/cipast/en/design_2.htm> [Jun 26, 2009]. Traducción propia.

²⁵⁰ ARNSTEIN, Sherry R. 1969. *op. cit.*

- Las tecnologías de la información y comunicación que conforme señala W'O Okot-Uma imparten un valor agregado a las estructuras y procesos que dan identidad, forma y las relaciones que caracterizan a la Buena Gobernanza²⁵¹.

La e-Gobernanza se convirtió en un nuevo paradigma en la reforma del sector público al convertirse en facilitadora del desarrollo centrado en personas, que al vincular a la sociedad, al gobierno y al sector privado con las tecnologías de la información y comunicación, proveyó de elementos al gobierno para la prestación de servicios, el empoderamiento de la sociedad civil, así como la colaboración del gobierno y el mercado para garantizar una ventaja competitiva²⁵².

Como se señaló en el capítulo anterior, la e-Gobernanza está profundamente relacionada con la buena gobernanza asociada a la reforma del sector público junto con la democracia participativo-deliberativa, los derechos humanos, la sociedad civil, el desarrollo sustentable y la participación social.

La introducción de la e-Gobernanza permite que la información del gobierno sea accesible al público en general, por lo que asegura la transparencia y la participación que la ciudadanía puede tener en los procesos de toma de decisiones que le afectan de forma directa, lo que le permite a su vez convertirse en un ciudadano proactivo para decidir tipos y estándares de servicios. Pero también implica nuevos retos porque tiende a modificar las fronteras organizacionales creando a su vez nuevos riesgos y oportunidades, especialmente en la capacidad de crear las redes, compartir procesos e información y realizar ajustes institucionales.

De acuerdo con la Iniciativa de Gobernanza Digital²⁵³, a través de las tecnologías de la información y comunicación, los procesos de gobernanza se automatizan para mejorar la eficiencia, como sucede con el llenado de formatos en línea; también complementan los esfuerzos existentes, facilitan la interacción y propician la innovación permanente para la mejora de servicios y mecanismos de prestación, como puede ser la posibilidad de verificar el estatus de una solicitud o proveer acceso a la misma información a través de los sitios *web*.

²⁵¹ W'O OKOT-UMA, Rogers. 2004. "Electronic Governance: An Abridged Definitive Conceptual Framework". Commonwealth Secretariat London. p. 2. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.sfipublishing.com/details.php?act=7&cid=0&pid=72>> [Abr 13, 2010].

²⁵² *Idem*.

²⁵³ DigitalGovernance.org Initiative. s/f. "Digital Governance Concept" . [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://216.197.119.113/artman/publish/concept.shtml>> [Nov 13, 2009].

DigitalGovernance.org Initiative. s/f. "Generic eGovernance Models". [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://216.197.119.113/artman/publish/generic-models.shtml>> [Nov 13, 2009].

A través de la e-Gobernanza, los diferentes actores -ciudadanos, grupos de interés, empresas o servidores públicos- interactúan mediante consultas que realizan a los sitios *web*, por lo se hace imperativo lograr la estandarización tecnológica en las diferentes organizaciones, de tal manera que en todas se tenga el mismo tipo de conectividad a Internet, el uso de mismos lenguajes de programación, el mismo *software* (programas), la misma capacidad de correo electrónico y el mismo límite de tamaño para los documentos anexos; sin olvidar la conformación de una estructura organizativa de atención al usuario.

La e-Gobernanza por tanto es la que se ocupa de las relaciones y redes dentro del e-Gobierno facilitando las posibilidades de compromiso (*engagement*) en el proceso de políticas a través de la creación de redes electrónicas, mismas que tienen la finalidad de lograr la transparencia y participación; así como evaluar el impacto que las tecnologías de la información y comunicación tienen en la práctica y en la administración pública.

Muchos esperan que los nuevos medios, -particularmente la velocidad, la riqueza global, y la interactividad de Internet- transformarán el compromiso cívico y la movilización política en las democracias. Se cree que este proceso es particularmente importante para dar voz a los que no la tienen, reforzar las ONG's en la sociedad civil, vincular a los ciudadanos con los servicios gubernamentales, y ayudar a los partidos a generar apoyo entre nuevos grupos en el electorado.²⁵⁴

Dado que la e-Gobernanza apenas está emergiendo, este proceso en general ha sido lento y caótico, aunque ha permitido el surgimiento de nuevos sistemas de trabajo que han resultado en una mayor eficiencia y mejora en la prestación de servicios. Asimismo, poco a poco los ciudadanos se han ido involucrando en los procesos de decisiones, especialmente en los países desarrollados y en algunos subdesarrollados donde se observa que en los niveles locales las comunidades se empiezan a unir para satisfacer sus necesidades.

²⁵⁴ NORRIS, Pippa. 2000. *op. cit.*, p. 1.

3.2.1. Conceptualizando a la e-Gobernanza

Es interesante realizar la conceptualización de la e-Gobernanza a partir del marco contextual que realizaron Misuraca y Rosell²⁵⁵, donde destacaron dos situaciones básicas existentes:

Primero, existe conciencia de la necesidad de mejorar la calidad de la prestación de los servicios a través de nuevos mecanismos y estrategias, incluyendo las asociaciones público-privadas, la externalización y la delegación, otorgando atención al mercado, lo que crea la figura del "ciudadano-usuario-cliente" y la necesidad de gestionar de manera eficiente y eficaz de recursos, en esta era de cambios tecnológicos.

En este contexto el e-Gobierno promueve la transformación del Estado, pero las relaciones entre proveedores demarcan sus límites y provocan riesgos, especialmente en los países subdesarrollados donde la democracia no es muy sólida. Entonces, a través de la e-Gobernanza, el e-Gobierno no sólo debe dar soluciones a los problemas colectivos, sino construir colectivamente la Sociedad de la Información.

Segundo, los constantes cambios tecnológicos inducen a una dinámica permanente a la cual las organizaciones deben adaptarse, generando presión para el cambio institucional y nuevas necesidades de una sociedad que no siempre puede ser satisfecha o controlada. Estos cambios no pueden ser gobernados o decididos por un proceso estático, sino que necesitan involucrar a los interesados.

Así como la gobernanza da solución a los problemas colectivos de forma diferente a la establecida jerárquicamente por el Estado, la e-Gobernanza es la resolución de problemas colectivos con el uso de las tecnologías de la información y comunicación y la reingeniería social que provoca un cambio institucional de reglas, procesos y configuraciones.

La e-Gobernanza es más un proceso acerca del 'cómo' el gobierno se readeúa y ofrece oportunidades de cambio usando las tecnologías de la comunicación e información; es una actividad reflexiva sobre la forma de atacar los problemas y

²⁵⁵ MISURACA Gianluca y Pierre Rosell. 2006. "Triggering the governance perspective of e-government projects: beyond mere digitization of administration services; or the Change I to Change II shift issue". Lausanne, CDM-EPFL. Working Paper en MISURACA, Gianluca. 2007. *op. cit.*

Vid., MISURACA, Gianluca. 2009. "Futuring e-Government". [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.sspa.it/share/pagine/1747/Misuraca.pdf>>, <<http://www.sspa.it/?p=3956>> [Dic 17, 2009].

sus resultados. En este sentido, la e-Gobernanza implica negociaciones, mediaciones, compromisos en curso y la elaboración *ad hoc* de formas organizativas e institucionales que permitan soluciones; por ello la accesibilidad, la transparencia, la evaluación y la rendición de cuentas son características intrínsecas.

La e-Gobernanza implica la creación de conocimiento y un proceso de gestión, pero al mismo tiempo, es un proceso de aprendizaje y, como tal, debe ocuparse de la medición, evaluación y prospectiva. De ahí la importancia de establecer un sistema de evaluación que permita medir el impacto del e-Gobierno y las tecnologías de la información y comunicación, así como a la propia e-Gobernanza.

La e-Gobernanza al igual que el e-Gobierno se lleva a cabo en determinados ambientes y contextos que deben ser entendidos para ser mejor orientada. Como un concepto amplio posibilita la presencia de un cambio en la forma en que se relacionan los ciudadanos y el gobierno, proveyendo de medios para un intercambio de opiniones, transparencia y sobre todo una participación en la que los actores sean conscientes de sus responsabilidades y obligaciones y de sus debilidades y fortalezas.

Por lo mismo carece de una definición única que permita identificarla; cada país y organización la interpreta y ejecuta conforme a sus experiencias, intereses y objetivos, por ejemplo, la Organización de Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura UNESCO la define como:

... el uso público de las tecnologías de la información y comunicación con el objeto de mejorar la información y la prestación de servicios, fomentar la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones y crear un gobierno más responsable, transparente y eficaz.²⁵⁶

Pero esta definición no permite dar cuenta de que la e-Gobernanza es una estrategia para implementar la buena gobernanza a través de las tecnologías de la información y comunicación, cuyo uso puede permitir ampliar los estándares de prestación de servicios gubernamentales, la forma en que las personas acceden a estos servicios y su participación.

Por su parte las Naciones Unidas la define como “instrumento de la Sociedad de la Información en la forma de principios de gobernanza, estrategias, sistemas y

²⁵⁶ UNESCO. “E-Governance”. *Web World*. Communication and Information. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=3038&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html> [Jun 12, 2009]. Traducción propia.

herramientas que facilitan el uso de las tecnologías de la información y comunicación en interacciones mutuas entre y con miembros clave de la sociedad –Estado, ciudadanos y empresa– para fortalecer la democracia participativa y deliberativa y apoyar su desarrollo”²⁵⁷.

Esta definición determina a la e-Gobernanza como una herramienta de la e-Democracia dentro de un concepto más amplio de la Sociedad de la Información, que trae consigo los beneficios de las tecnologías de la información y comunicación y, finalmente, refuerza la buena gobernanza. Entonces, la e-Gobernanza y la e-Democracia se convierten en valores que, a través de las tecnologías de la información y comunicación se integran a la gobernanza.

Finalmente, se puede decir que la e-Gobernanza es un proceso de reforma en el modo como los gobiernos, a través de los sitios *web*, comparten información, comprometen a los ciudadanos y prestan servicios a usuarios-ciudadanos-clientes internos y externos, para el beneficio de ambos -clientes y gobierno. Por tanto, la e-Gobernanza involucra nuevos tipos de liderazgo, nuevas estrategias, nuevas formas de acceso a los servicios, de realizar negocios, de asociación y organización y de acceder a información y conocimiento, pero también cambios institucionales, estructurales y culturales cuya importancia debe ser parte de las políticas públicas y programas gubernamentales.

3.2.2. Elementos de la e-Gobernanza en Sitios *web*

Los apartados anteriores dan muestra de los elementos esenciales de la e-Gobernanza, los cuales se encuentran presentes en los sitios *web* a través de la usabilidad y la accesibilidad, la transparencia y rendición de cuentas, los servicios, la participación y la seguridad y privacidad. Excepto la usabilidad y accesibilidad, al resto de los elementos se les agrega la ‘e’ que refiere al uso de las tecnologías de la información y comunicación para diferenciarlos de los elementos del gobierno tradicional.

Analizar y comprender estos elementos no sólo permite medir la e-Gobernanza en los diferentes sitios *web* a través de sus componentes, sino que, más adelante, ayudará a crear una comparación de utilidad entre los sitios *web* de los países objeto de estudio para observar las fortalezas y debilidades y buscar formas de mejorar.

²⁵⁷ United Nations Development Programme. 2003. “E-Governance strategic note” UNDP. October. Not officially edited. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: http://europeandcis.undp.org/files/uploads/ICTD/e-gov%20sub-practice%20note_v1.1_YM.pdf [Ene 9, 2010]. Traducción propia.

3.2.2.1. Interactividad

Este elemento es de vital importancia para la e-Gobernanza porque es el primer acercamiento del gobierno al ciudadano y la imagen del mismo para el ciudadano. Si bien es una categoría indirecta de la e-Gobernanza porque no afecta directamente el contexto de ésta, es la puerta de entrada para que el usuario-ciudadano se identifique con el sitio *web* y empiece a interactuar.

La interactividad²⁵⁸ normalmente tiene que ver con la relación que se establece entre el sujeto y las máquinas o sistemas. McMillan²⁵⁹ hace un recorrido muy interesante sobre las perspectivas a partir de las cuales se ha planteado ésta, y señala que la interactividad tiene que ver con la capacidad técnica de respuesta que tienen las computadoras, la cual debe ser inmediata para lograr una verdadera comunicación e intercambio de ideas.

La interactividad está íntimamente relacionada con la usabilidad y la accesibilidad.

La usabilidad de un sitio *web* se refiere a las características esenciales de éste y los cambios estructurales que se realizan en las organizaciones gubernamentales para atender esos cambios y hacer eficientes los sitios. De acuerdo con Nielsen, la usabilidad de un sitio *web* es el “atributo de calidad que mide lo fáciles de usar que son las interfaces *web*”²⁶⁰.

La usabilidad de un sitio *web* incluye la arquitectura y diseño que hacen posible la interactividad con el usuario. Es a través de ella que se establecen un identificador, los colores y el orden de la información y se determinan los vínculos que facilitan la interactividad; por tanto, debe realizarse centrada en el usuario. También incluye los cambios al interior de las organizaciones de tal manera que se facilite el intercambio de información y por tanto se estimule la participación.

Si bien la tecnología y la imagen son importantes para que el sitio *web* cause impacto, éste debe ser novedoso, claro, comprensible y atractivo. Además, los contenidos deben ir dirigidos a las necesidades de los usuario, para facilitarle la navegación. De ahí que los principios de la usabilidad son: la facilidad de aprendizaje o familiarización con el manejo de las páginas *web*; la flexibilidad

²⁵⁸ No confundir con interacción la cual es el resultado de las relaciones que se presentan en el plano social. Algunos medios de interacción a través de los medios electrónicos son el chat , el correo electrónico o el teléfono. CHIAPPE, Andrés. 2006. “Los medios interactivos, diferencias entre interacción e interactividad”. Bogotá, Colombia: Universidad de la Sabana. p. 1.

²⁵⁹ McMILLAN, Sally. “Exploring Models of Interactivity from Multiple Research Traditions: Users, Documents, And Systems”. Tennessee University en LIEVROUW Leah and Sonia Livingston (Eds.), 2002. **Handbook of New Media**. London: Sage. pp. 162-182.

²⁶⁰ Las interfaces web son equivalentes a los sitios web, kioscos o computadoras. NIELSEN, Jacob. 1993. *op. cit.*

relativa a las múltiples tareas que puede realizar un usuario y el sistema y; la robustez, esto es la compatibilidad del sistema para alcanzar objetivos.

Por tanto, la usabilidad es la que permite a los usuarios realizar diferentes acciones a través de los sitios *web*, encontrar lo que buscan y adquirir conocimiento. La usabilidad de un sitio *web* está determinada por sus contenidos, entre más cercanos estén al usuario, mejor es la navegación y más fácilmente se encuentran resultados.

La usabilidad se relaciona con la accesibilidad que es la posibilidad de que el usuario interactúe con los elementos simbólicos, en este caso con la página *web*. La accesibilidad puede ser alta o baja de conformidad con el diseño, la capacidad de interactividad del sitio *web* y la facilidad que se otorgue al usuario para acceder a los contenidos desde cualquier dispositivo.

El alto rango de habilidades humanas y de situaciones o limitaciones que los individuos pueden presentar, permite plantear que la accesibilidad *web* se refiere a la posibilidad de que la mayor parte de las personas en las diversas situaciones y espacios pueda informarse, consultar información e interactuar a través de los sitios *web*.

Conforme ha pasado el tiempo se ha acrecentado el interés en la accesibilidad. Vanderheiden²⁶¹ señala que existen muchos factores. El primero y más importante ha sido el referido a las discapacidades entendidas como un tipo de limitación en el desarrollo humano; sin embargo, cabe aclarar que no es el único tipo de discapacidad existente, los usuarios pueden estar operando desde diferentes contextos creándose otro tipo de discapacidades como por ejemplo, el usuario que está en la oscuridad o en un ambiente ruidoso; el que tiene las manos ocupadas; casos en que las personas están alcoholizadas o drogadas por lo que presentan baja capacidad cognitiva; usuarios que no hablan el idioma o no saben leer e incluso usuarios que utilizan diferente navegador o sistema operativo.

Otro factor relevante ha sido el aumento de población de edad avanzada. Este factor está empezando a ser considerado como elemento de accesibilidad, aunque todavía no existe una guía de acciones a llevar a cabo. En último lugar, el factor de la movilidad computacional ocasionada por la necesidad de interrelacionarse en diversos ambientes y momentos que ha propiciado diferentes formas de acceso y nuevos avances tecnológicos.

²⁶¹ VANDERHEIDEN, Gregg. 2000. "Fundamental Principles and priority Setting for Universal Usability". Madison, Wisconsin: Trace Research & Development Center. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<http://trace.wisc.edu/docs/fundamental_princ_and_priority_acmccu2000/> [Oct 8, 2009].

Para cumplir con los estándares de accesibilidad a contenidos *web*, diversos documentos como la sección 255 del Acta de Comunicaciones en Estados Unidos y el Acta de Telecomunicaciones de Canadá²⁶² establecen la elaboración de productos y servicios accesibles para personas con discapacidad. Adicionalmente, se pretende que los sitios *web* cumplan con la Guía de Accesibilidad WCAG establecida por el Consorcio para la *World Wide Web* denominado *World Wide Web Consortium (W3C-WAI)*. A través de esta Guía se establecen tres prioridades para validar la accesibilidad de los sitios *web*:

A través de la Prioridad 1 se busca que los contenidos satisfagan totalmente, para que todos los usuarios tengan acceso a la información.

La Prioridad 2 se refiere a la necesidad de remover las barreras significativas de accesibilidad en las páginas *web* para que todos los usuarios tengan acceso a la información.

Por último, la Prioridad 3 señala que se podrían mejorar los sitios *web* para otorgar acceso y evitar la discriminación.

Se definen así mismo tres niveles de conformidad: 'A' cuando el sitio *web* satisface la prioridad 1; 'AA' cuando satisface las prioridades 1 y 2 y 'AAA' cuando satisface todas las prioridades.

Para validar la accesibilidad de los sitios *web* en la red, de conformidad con el Consorcio W3C, se encuentran diversos programas de apoyo como '*Cynthia Says Portal*' y '*Validator*'²⁶³.

Muchos sitios *web* también consideran la sección 508 del Acta de Rehabilitación²⁶⁴ norteamericana la cual requiere que el gobierno federal prevalezca la adquisición de productos y servicios, así como tecnologías de la información y comunicación

²⁶² Ministère de la Justice. 1993. "Telecommunications Act (1993, c. 38)". Canada: Department of Justice. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://laws.justice.gc.ca/en/T-3.4/>> [Oct 8, 2009].

Federal Communications Commission. 1996. "Telecommunications Act. Sec. 255. [47 U.S.C. 255] Access by Persons with Disabilities". Washington: FCC. [En línea]. Disponible en Internet en las direcciones electrónicas: <<http://www.fcc.gov/telecom.html>> y <<http://www.fcc.gov/cgb/consumerfacts/section255.html>> [Oct 8, 2009].

²⁶³ HiSoftware Inc. s/f. "HiSoftware Cynthia Says Portal". [En Línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.contentquality.com/>> [Oct 31, 2009].

World Wide Web Consortium (W3C). s/f. "Markup Validation Service". [En Línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://validator.w3.org>> [Oct 8, 2009].

²⁶⁴ Vid., World Wide Web Consortium (W3C). s/f. "Web Content Accessibility Guidelines 1.0". [En Línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.w3.org/TR/WCAG10/>> [Oct 8, 2009]

USA. Gov. s/f. "Law 508". [En Línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.section508.gov/index.cfm?FuseAction=Content&ID=3>> [Oct 8, 2009].

accesibles a todo tipo de usuario. La sección 508 fue establecida para eliminar barreras en la información tecnológica, hacer posibles nuevas oportunidades para la gente discapacitada y promover el desarrollo de las tecnologías.

La usabilidad y la accesibilidad son cruzados por la interactividad que se aplica en la relación que se establece entre un usuario y la computadora. La interactividad tiene que ver con la capacidad técnica de respuesta, la cual debe ser inmediata. Se distingue de la interacción en que ésta es la relación que se presenta en el plano social entre sujetos y es importante para lograr una verdadera comunicación e intercambio de ideas. Algunos medios de interacción son el correo electrónico como medio de contacto continuo, el chat, el teléfono y las aplicaciones *web*.

Finalmente se puede afirmar que estas dos categorías son esenciales para lograr la e-Gobernanza, ya que en la medida en que el usuario logre sus objetivos, visitará el sitio *web* y éste habrá logrado servir al gobierno para sus fines.

3.2.2.2. e-Transparencia y e-Rendición de cuentas

Dado que las categorías de e-Transparencia y e-Rendición de cuentas son básicas para la e-Gobernanza, se amplía lo expuesto referente a ellas en el apartado de e-Gobierno. Como se había señalado, estas categorías implican la utilización de las tecnologías de la información y comunicación para participar en las decisiones y llevar a cabo acciones más abiertas a la observación. A través de la e-Transparencia y la e-Rendición de cuentas se busca otorgar información útil procedente de los poderes y las dependencias gubernamentales a través de los medios electrónicos e involucrarse con las acciones de los servidores públicos.

La e-Transparencia usa las tecnologías de la información y comunicación para manejar la transparencia de los flujos de información²⁶⁵, por lo que la e-Transparencia en los sitios *web* gubernamentales es clave para atender las necesidades de información social, junto con la e-Rendición de cuentas que ayuda a mejorar la imagen y recuperar la confianza en el gobierno, generar resultados de crecimiento y buen gobierno, combatir la corrupción y promover la participación.

La e-Transparencia y la e-Rendición de cuentas implican apertura gubernamental para que la sociedad conozca lo que desea a través de Internet y comparta con el sector público sus opiniones. La información que se otorga debe ir adecuada a lo

²⁶⁵ HEEKS, Richard. 2008. "ICTs for Government Transparency". eGovernment for Development University of Manchester. *Institute for Development Policy and Management*. Última actualización octubre 2008. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.egov4dev.org/transparency/definitions.shtml>> [Abr 6, 2009].

que interesa al usuario más que lo que el gobierno desea informar. El uso de las tecnologías de la información y comunicación coadyuva a otorgar información en línea al ciudadano sobre la organización, el uso de los recursos, el acceso a servicios, la realización de trámites y el conocimiento de datos importantes sobre la actuación gubernamental.

Además la e-Transparencia amplía el espectro de alcances para incluir la e-Participación de la sociedad en esos procesos, de ahí que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico señale que la transparencia es pilar del buen gobierno²⁶⁶.

Debe tomarse en cuenta que aunque la e-Transparencia implica otorgar información, tiene restricciones que se refieren a la información que no debe ser difundida o dada a conocer abiertamente por las implicaciones que conlleva. Así la restricción del derecho al acceso a la información respecto al interés del Estado, como la seguridad nacional, el orden público, los intereses económicos, las relaciones internacionales, los procedimientos legislativos, la secrecía; y respecto al interés de terceros, como la propiedad intelectual, la privacidad, los secretos comerciales, los procedimientos judiciales.

A través de la e-Gobernanza la e-Transparencia debe ser explícita, proveyendo información sobre el marco legislativo, publicaciones, datos de servicios públicos para la atención de problemas específicos y conformación estructural de la organización (titular, objetivo, actividades, programas, presupuesto y personal).

El acceso a la información físicamente o desde los sitios *web* es esencial para lograr mejores oportunidades de vida, conocer el contexto del país, crear confianza del usuario hacia el gobierno, aportar a la comunidad bases para participar en las decisiones de gobierno y fomentar el desarrollo de la democracia participativa y deliberativa. Por tanto, la información que se provee debe ser actualizada, concreta, sencilla de entender y permitir la crítica y el intercambio de opiniones pensadas y racionalizadas.

La e-Rendición de cuentas facilita a los servidores públicos exponer sus resultados en los sitios *web* y publicarlos ampliamente para que la sociedad, haciendo uso de sus derechos y obligaciones, responda y pregunte mediante *chats*, *blogs*, correo electrónico, foros o cualquier otra forma que se determine como medio electrónico de comunicación entre sociedad civil y gobierno, por lo que se aúna a la e-Participación y a la indispensable colocación de herramientas para realizarla.

La e-Transparencia y la e-Rendición de cuentas se pueden aumentar al hacer uso de canales de retroalimentación que faciliten la interacción en dos sentidos

²⁶⁶ OECD. 2007. "Glossary of Statistical Terms". *op. cit.*

entre gobierno, ciudadanos y empresas. Una forma de fomentarla sería colocar las reglas, regulaciones y requisitos de los servicios de manera clara en el sitio *web*, lo que permitiría por un lado, dar a conocer los procedimientos y las acciones a llevarlos a cabo, y por otro para permitir el seguimiento de las solicitudes en trámite; otra forma de fomento sería la capacitación a los servidores públicos que trabajan en esos procedimientos y la simplificación de la regulación.

Por tanto, la e-Transparencia y la e-Rendición de cuentas juegan un papel relevante en la e-Gobernanza porque permiten el control de abuso de poder, refuerzan el desempeño y acciones honestas, eficaces y eficientes de los servidores públicos, además de dotar a los ciudadanos de mecanismos para el control de los asuntos públicos y fomentar la e-Participación.

3.2.2.3. e-Servicios

Los e-Servicios son elementos muy importantes en el desarrollo de la e-Gobernanza, de hecho actualmente se les ve estrechamente relacionados. Las reformas contemporáneas señalan la prestación de servicios de calidad como base para el buen funcionamiento del gobierno, centrándose en las necesidades de los usuarios ciudadanos.

Por consiguiente, el diseño de servicios debe tener en cuenta la existencia de diferentes intereses y por tanto de diferentes públicos para lograr la eficiencia, correspondiendo a la Administración Pública su difusión, lo que tiene que ver con el principio de equidad (acceso a todos) y por tanto con la accesibilidad.

Un servicio se convierte en un e-Servicio al ser llevado a cabo necesariamente en un sitio *web*, por ende implica el uso de las tecnologías de la información y comunicación para que el e-Ciudadano²⁶⁷ pueda realizar transacciones, efectuar trámites, u obtener información de servicios en tiempos y espacios electrónicos.

Los e-Servicios por tanto, son el conjunto de servicios de calidad que las empresas, el gobierno o los ciudadanos pueden proveer a través de Internet y un sitio *web* o mediante dispositivos electrónicos (tablets o telefonía), para que el e-Ciudadano realice transacciones, efectúe trámites y obtenga información en línea, en cualquier momento y lugar²⁶⁸.

²⁶⁷ El término de e-Ciudadano implica la relación de éste con el gobierno ya sea en su participación política (votaciones), en su papel de consumidor de los servicios electrónicos o en la búsqueda de información en los sitios *web*. Consecuentemente, el e-Ciudadano es visto como el ciudadano que se interrelaciona con el gobierno a través de los medios electrónicos y se convierte en destinatario, receptor y consumidor de los servicios públicos.

²⁶⁸ ROWLEY, Jennifer. 2006. "An analysis of the e-service literature: towards a research agenda. Internet Research. Vol.16. No. 3. pp. 339-359.

Se conformarán en un sistema de e-Servicios cuando no sólo hayan sido rediseñados y colocados en los sitios *web*, sino cuando a través de esos sitios *web* sea viable su realización total en línea, por ejemplo la declaración de impuestos.

Ahora bien, los e-Servicios deben cumplir tres funciones básicas: a) informativa, es decir, permitir el acceso a información ordenada cuando se solicita; b) comunicativa para permitir interacción entre actores sociales, empresas y gubernamentales mediante correo electrónico foros, chats y; c) transacción, para facilitar la adquisición de productos y servicios en línea. Será en esta última etapa que se conformará un sistema de e-Servicios.

El hecho de que existan diversos tipos de servicios, no ha permitido crear un modelo apropiado para categorizarlos. No obstante, es interesante observar la tipología que establece la Comisión Europea sobre los servicios de gobierno electrónico²⁶⁹ que se observa en la siguiente tabla. Esta tipología establece la existencia de servicios de información, de comunicación y de transacción útiles para la vida cotidiana, para la administración a distancia y para la participación política.

Esto significa que se pueden realizar transacciones comerciales y contratos; desarrollar trámites administrativos; presentar reclamaciones; suministrar información y documentación y prestar servicios de financiación, de consulta, de comunicación y de promoción, entre otros. Aunque no están considerados cabe agregar la realización virtual de servicios de gobierno que son los más importantes en esta investigación.

Los servicios electrónicos han sido puestos en línea a partir de la implementación del e-Gobierno y del diseño y puesta en marcha de sitios *web* de las diferentes dependencias de gobierno.

²⁶⁹ Comisión Europea. 1998. "La Información del Sector Público: un Recurso Clave para Europa. Libro Verde sobre la Información del Sector Público en la Sociedad de la Información". *Comisión Europea*. Luxemburgo. 1998. p. 9. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: ftp://ftp.cordis.lu/pub/econtent/docs/gp_es.pdf [nov 7, 2008].

Tabla 3-1. Tipología de e-Servicios

	Servicios de Información	Servicios de Comunicación	Servicios de Transacción
Vida Cotidiana	Información laboral, doméstica, sobre educación, salud, cultura, transportes, medio ambiente, etc.	Debates sobre cuestiones de la vida cotidiana. Tablón de anuncios de tipo laboral o doméstico.	Reserva de billetes. Matriculación en cursos.
Administración a distancia	Direcciones de servicios públicos. Guía de procedimientos administrativos. Registros y bases de datos públicos.	Contacto por correo electrónico con funcionarios.	Presentación electrónica de formularios.
Participación política	Leyes, documentos parlamentarios, programas políticos, documentos de consulta. Información previa sobre el proceso decisorio.	Debates sobre problemas políticos. Contacto por correo electrónico con políticos.	Referendos. Elecciones. Sondeos.

Fuente: Instituto de Evaluación Tecnológica, Academia de Ciencias y Centro de Estudios Sociales de Austria. Documento previo "Conferencia sobre la sociedad de información: acercar la administración a los ciudadanos". Noviembre 1998 (organizada por el Centro para la Innovación Social en nombre del Foro de la Sociedad de la Información. Grupo de trabajo no. 5 administración pública).

A esta clasificación Kaufman agrega los servicios internos que se van desarrollando sobre la marcha, como el sistema de adquisiciones electrónicas (e-Procurement), la gestión de registros electrónicos y la gestión de casos empresariales²⁷⁰.

La matriz creada a través de esta tabla da muestra de la gran variedad de e-Servicios que pueden ser ofrecidos, del importante papel que tienen los e-Servicios gubernamentales y de la necesidad de acercarlos a la sociedad.

²⁷⁰ KAUFMAN, Esther. 2004. *op. cit.*, p. 4.

Para alcanzar un nivel satisfactorio de e-Gobernanza, los e-Servicios deben ser dados a conocer en línea, ordenados de acuerdo a los intereses de los usuarios ciudadanos y los trámites que ellos requieran deben ser accesibles en línea, ello con el fin de facilitar al usuario la adquisición de los mismos, bajo el principio de Ventanilla Única (*one stop shop*) accesible en la fórmula 7x24x365.

La importancia básica de los e-Servicios radica en que el ciudadano sea el centro de atención y pueda realizar los e-Servicios en línea. De acuerdo con Accenture²⁷¹ un país obtiene liderazgo en servicios al cliente cuando:

- 1) Existe una perspectiva que ubica al ciudadano en el centro, organizándose toda la información alrededor del mismo.
- 2) Existe un servicio multicanal coherente que es rápido, eficiente y conveniente para el ciudadano, donde el uso de canales como correo electrónico y teléfono, es coordinado.
- 3) Existe un servicio cruzado entre dependencias de gobierno que trabajan conjuntamente de forma coordinada en todos los niveles para la integración de los servicios.
- 4) Presencia de comunicación y educación preactiva mediante una difusión que garantice a los ciudadanos estar bien informados. En este caso los gobiernos deben otorgar a los ciudadanos información y diseñar programas de educación que incrementan la adopción de los esquemas del sistema de prestación de servicios.

Con ciudadanos más informados que crean mayores expectativas sobre los servicios y su calidad, los países han buscado fortalecer los e-Servicios utilizando diferentes estrategias, así por ejemplo, Canadá estableció un programa basado en la articulación de la visión de servicio a través del rediseño de los servicios y de personal especializado para lograr la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, reducir costos y fomentar la transparencia²⁷²; pero México por su parte no estableció un sistema sino que colocó en tres sitios *web* la información relativa a trámites y servicios. Aunque en ellos los ciudadanos encuentran información relativa a requisitos y espacios donde deben presentarse físicamente para realizarlos, sólo algunos pueden ser llevados a cabo en línea.

²⁷¹ Accenture. 2007. "Leadership in Customer Service: Building the Trust". p. 8. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<http://www.accenture.com/xdoc/ca/locations/canada/acn_2006_govt_report_FINAL_sm.pdf> [Jun 3, 2008].

²⁷² *Idem*.

Los resultados obtenidos con estas acciones pueden ser observados en el índice de e-Servicios de Naciones Unidas, donde Canadá ocupa el tercer lugar con 69% de servicios en línea y México el trigésimo noveno con el 34% de sus servicios.

Tabla 3-2. Índice de servicios en línea y sus componentes en 2010

Rango	País	Índice	Puntos por servicios de información emergentes	%	Puntos por mejorar los servicios de información	%	Puntos por servicios de transacción en línea	%
3	Canadá	0.8825	59	87	83	72	104	64
39	México	0.4413	45	66	52	45	26	15

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas²⁷³. Elaboración propia.

Los e-Servicios a través de la e-Gobernanza son novedosos porque implican la informatización del ciudadano, del usuario y de los servicios y por tanto una alfabetización informacional para su aprovechamiento. Aunque queda claro, que el reto para la mayoría de los países es lograr la coordinación entre dependencias; el rediseño de los servicios físicos para ponerlos en línea y facilitar su realización en línea; la creación de una dependencia encargada de la gestión de los servicios y su constante actualización y el diseño de un sitio *web* de servicios diseñado en función de los ciudadanos usuarios.

3.2.2.4. e-Participación

La e-Participación es un factor importante para una e-Democracia. Participar, votar e incluirse en los procesos decisorios, así como preguntar o sancionar determinadas acciones de gobierno, es una premisa elemental para hablar de un país democrático.

El uso de las tecnologías de la información y comunicación ha facilitado a los gobiernos de una herramienta para atender las demandas ciudadanas, apoyar la toma de decisiones y fortalecer la democracia participativo-deliberativa. La e-Participación será la que permita involucrar e incluir a los usuarios ciudadanos en la toma de decisiones, así como también contribuir e influenciar la agenda política.

La e-Participación recurre a las tecnologías de la información y comunicación para que los ciudadanos participen en forma inclusiva, abierta, responsable y deliberativa, de ahí que deberían analizarse las posibilidades de lograr el empoderamiento más que las posibilidades de acceso, porque éste implica dar

²⁷³ United Nations. 2010. "Global E-Government Survey 2010. Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis". New York: UNDESA. p. 81.

poder a los que no lo tienen²⁷⁴. Sin embargo, cabe hacer notar que la e-Participación no depende sólo del uso de las tecnologías sino del grado de participación logrado, de cultura y de compromisos políticos y sociales.

De ahí que aparejado a los mecanismos de retroalimentación que se pueden colocar los sitios *web* para permitir a los ciudadanos involucrarse en debates y consultas, debe existir un impulso en los medios de comunicación y a través de publicidad que informen a los usuarios ciudadanos sobre los beneficios que se obtienen con ella.

Ahora bien, las Naciones Unidas y Macintosh coinciden en la creación de un marco de e-Participación integrado por tres componentes: e-Información, e-Consulta, e-Toma de decisiones²⁷⁵.

Con ese marco como soporte, la e-Participación puede presentarse en tres modelos²⁷⁶:

- Modelo de información que se presenta a partir del flujo de información unilateral que se da del gobierno al ciudadano y que promueve y empodera la participación ciudadana, lo que incluye la publicación de políticas de e-Participación, un calendario sobre discusiones en línea y herramientas electrónicas de notificación. Este modelo prevalece en la mayoría de los sitios *web* gubernamentales latinoamericanos, lo que inhibe la e-Participación.
- Modelo de consulta donde puede presentarse un flujo de información bilateral gobierno-ciudadano-gobierno utilizando herramientas que permitan el diálogo y la retroalimentación. Este modelo empieza a presentarse en los países desarrollados, aunque todavía no es predominante y se encuentra limitado.
- Modelo de participación activa en el que existen acuerdos de asociación con el gobierno y la participación del ciudadano es solicitada activamente

²⁷⁴ NAHLEEN, Ahmed. 2006. "An overview of e-Participation Models". Division for Public Administration and Development Management. United Nations of Public Administration Network. p. 2. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN023622.pdf>> [Jul 9, 2009].

²⁷⁵ Naciones Unidas los denomina e-Información, e-Consulta, e-Toma de decisiones; Macintosh los denomina: e-Habilitación, e-Participación, e-Empowerment. *Vid.*, United Nations. 2003. "E-Government at the Crossroads 2003". *op. cit.*

MACINTOSH, Ann. 2004. "Characterizing e-Participation in Policy-Making" Ponencia en 37th Annual Hawaii International Conference on System Science 'Characterizing e-Participation in Policy-Making'. January 5-8. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://www.computer.org/portal/web/csdl/doi/10.1109/HICSS.2004.1265300>> [Jul 9, 2009].

²⁷⁶ NAHLEEN, Ahmed. 2006. *op. cit.* p. 5.

para la configuración de políticas. Este modelo es el ideal para hablar de la presencia de e-Participación y complementar la e-Gobernanza.

A partir de esos modelos la Asociación Internacional para la Participación Pública (*International Association for Public Participation IAPP*)²⁷⁷ provee de un espectro de herramientas de consulta y participación que van desde la provisión hasta la participación activa, estas herramientas son: información, consulta, involucramiento, colaboración y empowerment (empoderamiento).

Tabla 3-3. Herramientas de Consulta y Participación

Información	Consulta	Involucramiento	Colaboración	Empowerment
Proveer de información objetiva y balanceada que les permita entender los problemas, las alternativas, las oportunidades y las soluciones.	Obtener retroalimentación pública sobre análisis, alternativas y decisiones.	Trabajar directamente con el público a través de procesos que aseguren que sus preocupaciones y aspiraciones son entendidas y consideradas.	Asociarse con los usuarios en cada aspecto de las decisiones incluyendo el desarrollo de alternativas y la identificación de la mejor solución.	Colocar la decisión final en manos de los usuarios.
A partir sitios <i>web</i> , hojas de datos, documentos en formatos html, Word, pdf.	A partir de comentarios públicos, grupos focales, encuestas, reuniones públicas, chats.	A partir de talleres públicos y encuentros deliberativos.	A partir de la conformación comités ciudadanos de asesoramiento, consensos y participación para la toma de decisiones.	A partir de juzgados ciudadanos y de la delegación de decisiones.
Participación pasiva		Participación activa		

Fuente: *Spectrum of Public Participation*. Elaboración: propia.

Por tanto, será a partir de las tres últimas (involucramiento, colaboración y *empowerment*) que se abren las posibilidades hacia una participación deliberativo-participativa.

²⁷⁷ International Association for Public Participation. s/f. "Spectrum of Public Participation" [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: http://www.iap2.org/associations/4748/files/IAP2%20Spectrum_vertical.pdf [Oct 31, 2009].

Estas herramientas permiten medir el grado de e-Participación al otorgar técnicas para impulsarla donde los foros de consulta, los chats, o los canales propios de la *Web 2.0*²⁷⁸ se convierten en factor clave.

La e-Participación en los sitios *web* se puede efectuar a través de dos canales: *top-down* donde el gobierno realiza preguntas y administra el proceso esperando que el ciudadano responda y contribuya con sus puntos de vista y *bottom-up* donde los ciudadanos son empoderados por una participación activa e independiente en el proceso de formulación de políticas públicas.

A pesar de lo descrito, la e-Participación todavía no ha sido explotada por los países, por lo que continúa estando en el nivel informativo. En los casos donde se ha presentado de otra forma, ésta es experimental y no ha mostrado productos, además de que los usuarios ciudadanos no han sido informados sobre los resultados.

Komito²⁷⁹ puntualiza acertadamente que la falta de participación obedece tanto a la brecha digital como a la falta de infocultura; no obstante, si bien se empiezan a dar pasos hacia su estímulo y práctica, la participación política no va aparejada con estos cambios. En este sentido el autor basado en los estudios de Putman argumenta que los bajos niveles de participación política son el resultado de la presencia de bajos niveles de credibilidad en el gobierno, a lo cual habrá que agregar los índices de corrupción y el desinterés social en la política.

El índice de e-Participación muestra lo que los gobiernos han hecho para incluir a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, la forma como proveen información y conocimiento y la retroalimentación que los ciudadanos reciben ante su acercamiento con el gobierno. En los dos países objeto de estudio, los resultados fue de 0.7286 para Canadá ocupando el octavo lugar a nivel mundial y 0.3714 para México, ocupando el lugar trigésimo segundo²⁸⁰.

Por tanto, este elemento de la e-Gobernanza continúa en proceso de desarrollo y de implementación por parte de los gobiernos, dificultándose mientras prevalezca la jerarquía vertical.

²⁷⁸ Twitter, blog, wiki, videos, foros, imágenes, diagramas, encuestas, entre otros.

²⁷⁹ KOMITO, Lee. 2005. "E-Participation and governance: widening the net". *Electronic Journal of e-Government*. Vol. 3 Issue 1. p. 40. [En Línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.ejeg.com/volume-3/vol3-iss1/v3-i1-art4-komito.pdf>> [Oct 31, 2009].

²⁸⁰ United Nations. 2010. United Nations. 2010. *op. cit.*, p. 85.

3.2.2.5. e-Seguridad y e-Privacidad

El uso de las tecnologías de la información y comunicación y el acceso a todo tipo de información ha hecho inminente la presencia de la e-Seguridad.

Las amenazas a la seguridad de la información atentan contra la confidencialidad, pero además, la materialización de alguna amenaza podría provocar la modificación o eliminación de información no autorizada; la interrupción de un servicio o del funcionamiento de un sistema o robo del equipamiento y medios de almacenamiento de información, por lo que se requiere proteger la información mediante políticas o regulaciones dirigidas a las personas, a las computadoras (*software* y *hardware*), a los documentos y medios de almacenamiento.

Cuanta más información es solicitada al usuario ya sea para participar o realizar un e-Servicio existen más probabilidades de que se presente un incidente de seguridad que afecte a los usuarios ciudadanos, al gobierno o a las empresas. Por ello, en los sitios *web* se deben incorporar mecanismos que permitan garantizar el cumplimiento de las normas.

Son múltiples las medidas que deben realizarse para garantizar la seguridad de la información, como la encriptación y el uso de claves o *passwords*; sin embargo, en esta investigación se resaltarán lo referido a la e-Privacidad.

La apertura de la información que circula a través de la red permite que entidades públicas y privadas puedan ingresar, procesar y transmitir gran cantidad de datos. No obstante, para protección de la información personal de los usuarios, las constituciones de los diversos países tienen establecido el derecho a la intimidad, privacidad e identidad como derecho humano fundamental en concordancia con la Declaración Universal de los Derechos Humanos que en su artículo 8º establece que “toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o la ley”. Atendiendo este derecho, los gobiernos se enfrentaron a la necesidad de establecer una legislación relativa a la protección de datos personales en los sistemas electrónicos, que armonizara con la normatividad vigente existente en la materia, conforme al principio de legalidad²⁸¹.

Así se contemplan dos formas de protección de los datos personales: el establecimiento de una entidad autónoma o independiente de la administración pública que vigile el cumplimiento de las disposiciones en la materia que funcione

²⁸¹ El principio de legalidad es un principio de Derecho Público que se refiere a la supremacía de la norma jurídica general, esto es, la Constitución, por lo que todo ejercicio de poder público debe someterse a su jurisdicción. Representa la solución que incorpora el valor de seguridad jurídica.

como un *Ombudsman* (órgano defensor de los derechos del pueblo) y, el habeas data que es una acción procesal que permite al los individuos conocer los datos personales almacenados en diferentes bases de datos públicas o privadas para actualizarlos, modificarlos e incluso solicitar su reserva, cancelación o suspensión²⁸².

El universo de datos que se manejan en los sitios *web* debe regularse por normas jurídicas que no se interpongan con las establecidas y que preserven la confidencialidad e integridad de los datos para garantizar la e-Seguridad y la e-Privacidad de los usuarios de los sitios *web* gubernamentales, por lo que además de las dos formas descritas, deben aplicarse los diferentes métodos de seguridad electrónica, además de incluirse una cláusula de propiedad intelectual en la que se establezca que el contenido del sitio incluidos los materiales, *software*, logotipos, imágenes, diseños, bases de datos, audio y video se encuentran protegidos por la Ley de propiedad Intelectual, por lo que corresponde a la dependencia garantizar que su uso será sólo para fines específicos y prohibido a los usuarios su modificación o explotación sin autorización.

Así mismo, deberá incluirse una cláusula de privacidad en la que se establezca que los datos personales se sujetan a la Ley de Protección de los Datos Personales vigente y hacerla efectiva.

3.2.3. Retos de la e-Gobernanza

Como se observó en este recorrido, los elementos analizados responden a la presencia de la e-Gobernanza y permiten al usuario ciudadano realizar acciones a través de los sitios *web*, con la finalidad de mantenerse informado, satisfacer sus necesidades y participar en las decisiones, con la garantía de conservar sus derechos.

Entonces, el e-Gobierno será el encargado de prestar servicios, otorgar acceso a información, facilitar la votación electrónica y el acceso a documentos a través de los sitios *web*, buscando la forma de que esta información sea otorgada mediante Ventanillas Únicas y, la e-Gobernanza garantizará la participación demostrando compromiso, respondiendo sobre la protección de datos personales, integrando en los sitios *web* diversos métodos de participación y otorgando orientación al usuario ciudadano respecto al uso de las tecnologías de la información y comunicación.

²⁸² ESTRADA, Jorge. 2002. "Hacia una estandarización del Habeas Data". // *Congreso Internacional de Derecho Informático*. México: Universidad Marista. [En Línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.scribd.com/doc/14345724/Hacia-una-estandarizacion-del-Habeas-Data-Estrada-Aviles-Jorge-Carlos>> [Sep 2, 2010].

Tabla 3-4. Diferencia entre e-Gobierno y e-Gobernanza

e-Gobierno	e-Gobernanza
Prestación electrónica de servicios	Consulta electrónica
Trabajo electrónico	Contraloría electrónica
Voto electrónico	Participación electrónica
Productividad electrónica	Orientación en red

Fuente: Riley, Thomas.2003. e-Government vs. E-Governance. Examining the differences in a changing Public Sector Cilmate.

Así mismo, la e-Gobernanza permite hacer a la gobernanza más eficiente y efectiva mediante tres contribuciones básicas: mejora de procesos gubernamentales (e-Administración), conexión de los ciudadanos y de los usuarios con los servicios que se ofrecen (e-Ciudadanos, e-Servicios) y construcción de interacciones externas (e-Society)²⁸³.

A su vez, facilita, a través de las tecnologías de la información y comunicación, llevar a cabo procesos en todos los niveles de gobierno, procurando que en cada proceso la regulación contenga metas sociales clasificadas en valores democráticos que incluyan libertad, equidad, eficiencia, participación y acceso universal.

Para que la e-Gobernanza trabaje, esto es, motive a los usuarios ciudadanos para creer en el sistema, participar en los procesos y aceptar los resultados, es deseable desarrollar una infoestructura en red basada en una cultura de uso de los medios electrónicos que además facilite el acceso a la población. Esto implica a su vez, la reducción de costos de las tecnologías y acuerdos empresariales para que el acceso sea más económico.

Las reglas de participación que conforman el contexto para ese esfuerzo van desde la consulta en línea, la recomendación y la implementación con objeto de acercarse a los usuarios y crear alianzas y asociaciones que permiten usar la experiencia, la práctica y el interés para lograr un mejor desarrollo y su empoderamiento²⁸⁴.

²⁸³ HEEKS, Richard. 2001. "Understanding eGovernance for Development". Manchester: Institute for Development Policy and Management/The Commonwealth Network of Information Technology for Development, Comnet.it. p.1. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <http://www.man.ac.uk/idpm/idpm_dp.htm#ig> [Jun 10, 2009].

²⁸⁴ Las iniciativas para empoderar a los individuos, comunidades y sociedad civil se clasifican en: a) permitir la participación en la sociedad de la información a través de la creación de interfaces *Web* que proveen información para la toma de decisiones; b) establecer la infraestructura para la sociedad de la información mediante la construcción de kioscos de acceso universal en todos los rincones del país y; c) fomentar el sentido de ciudadanía e identidad cultural mediante el uso de las tecnologías de información y comunicación e Internet y la realización de procesos para el aprovechamiento de las mismas en los diversos niveles de gobierno con el fin de mejorar la

Pero también es importante la conformación de redes tanto dentro del gobierno como afuera de éste redes que enlacen a la sociedad con el gobierno y el sector privado, porque a través de ellas se refuerza la rendición de cuentas, se transforma la manera de prestar servicios; se apoyan los aprendizajes y las acciones concertadas entre y dentro de las Organizaciones No Gubernamentales y entre y dentro de las comunidades para facilitar la construcción del desarrollo.

Una visión de e-Gobernanza requiere la estructuración y desarrollo de un marco estratégico a través del cual la prestación de servicios sea más fácil, mejor y eficiente. El marco debe partir del uso que las agencias gubernamentales realicen de la infraestructura de e-Gobierno para realizar estrategias que permitan utilizar canales de forma directa e indirecta para acercar el gobierno a los usuarios (e-Gobernanza).

Las estrategias van desde otorgar información clara acerca de los servicios a los ciudadanos, definir informar y medir el rendimiento de los niveles de servicio, otorgar acceso a múltiples canales para llevar a cabo cada servicio, desarrollar áreas específicas (*call centers*) que mantengan la comunicación con el usuario, dando información y resolviendo problemas, hasta construir mecanismos de transparencia para el usuario, que le faciliten seguimiento de los trámites.

La infraestructura debe conformarse dentro de una red de sitios *web*, donde pueda llevarse a cabo la gestión de contenidos; que posibilite la existencia de un sistema de retroalimentación basado en correo electrónico y comunicación inmediata²⁸⁵; que garantice la seguridad y uso de llaves públicas de infraestructura (*Public Key Infrastructure*) con mecanismos de autenticación; que facilite la presencia de áreas para almacenamiento de datos y gestión del conocimiento.

Asimismo, debe conformarse de manera paralela la estandarización de procesos de trabajo organizacional para reducir costos, como pagos y recepción de demandas, auditorías internas, presupuesto y planeación, gestión de los sistemas de información y de recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos.

Porque la e-Gobernanza implica conocimiento y un proceso de aprendizaje, se da la necesidad no sólo de conocer el “saber hacer” del gobierno sino abrirse al cambio.

La e-Gobernanza subraya la importancia de los varios componentes de la ecuación de conocimiento, y no sólo el *know-how*, el aprendizaje efectivo reside mucho más en la

eGobernanza. W'O OKOT-UMA, Rogers. 2000. “Electronic Governance: Re-inventing Good Governance”. *op. cit.*

²⁸⁵ Como la que se da en los *blogs* y en el *Messenger*.

cadena de la causalidad y su multi-propósito, múltiples facetas y múltiples partes interesadas el cambio que puede ser diseccionado.²⁸⁶

Finalmente, es importante señalar que la e-Gobernanza evoluciona de forma paralela a la manera en que lo hacen las tecnologías de la información y comunicación, especialmente Internet y la *Web 2.0* y la telefonía celular, por lo que debe estar permanentemente actualizando sus estrategias de tal forma que no se pierda la interactividad y el contacto con el ciudadano-usuario.

Conclusiones del capítulo

Si bien las tecnologías de la información y comunicación han implicado cambios en las acciones de la sociedad y en la forma de gobernar, no debe adjudicarse a ellas la totalidad de los cambios mundiales. Debe recordarse que el mundo evoluciona ante diferentes factores complejos que dan lugar a transformaciones múltiples, donde las tecnologías de la información y comunicación pueden ayudar a resolver problemas y agilizar acciones.

El aprovechamiento de las tecnologías de la información y comunicación e Internet en la administración pública ha implicado un cambio en la forma de pensar y en el modo de realizar la gestión pública, aunque también han creado mayores desigualdades y exclusión social por ser inaccesibles para toda la sociedad y no reducir las desventajas sociales y económicas.

Utilizar las tecnologías de la información y comunicación en el e-Gobierno ha implicado no solamente hacerlo sólo más operativo, sino también realizar cambios organizacionales internos y externos para mejorar la entrega de información y la prestación de servicios.

La conformación del e-Gobierno proporciona nuevas maneras de promover la democracia participativa y deliberativa y suministrar información de utilidad social. Así, a partir de la implementación de éste, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación se convirtieron en ejes sustanciales para la interacción de gobierno con los usuarios ciudadanos y las empresas, con la finalidad de crear consensos y acuerdos de beneficio común.

No obstante, el e-Gobierno en la mayor parte de los países aún se enfrenta a la larga tradición de jerarquías verticales en la toma de decisiones, la cual no ha sido logrado ser desplazada por una jerarquía horizontal en el funcionamiento. De acuerdo con Longford, la concentración de poder vertical se ha incrementado como resultado de numerosos factores entre los que se encuentran los medios y

²⁸⁶ MISURACA, Gianluca. 2009. *op. cit.*

la globalización²⁸⁷.

Por otro lado, la e-Gobernanza está presente desde el momento en que inicia la corresponsabilidad en la prestación de servicios en línea, cuando se crea una identidad gubernamental y se regulan los usos de la información en los sitios *web*.

La e-Gobernanza se convierte en una oportunidad para explorar los esfuerzos realizados por las instituciones públicas para redefinir estrategias en materia de tecnologías de la información y comunicación vinculadas con la gestión. Por tanto, la e-Gobernanza ofrece a los gobiernos una posibilidad para reinventarse, acercarse a la ciudadanía y crear alianzas con los diferentes grupos de interés, práctica y experiencia, a la vez que sirve como medio de control de la potencialidad de las tecnologías de la información y comunicación en los diferentes niveles de gobierno para incrementar la buena gobernanza.

El problema al que se enfrenta la e-Gobernanza es al hecho de ser un concepto muy nuevo con el que apenas empiezan a experimentar los gobiernos y los ciudadanos, sobretodo porque involucra nuevos estilos de debate, de acceso a servicios, de transacciones, de participación. Aún así, los sitios *web* han sido diseñados e implementados con determinados contenidos que pueden ser medidos y conformar grados de presencia de e-Gobernanza a través de su análisis y comparación.

²⁸⁷ LONGFORD, Graham. 2001. "Rethinking E-Government: Dilemmas of Public Service, Citizenship and Democracy in the Digital Age". Conferencia en el *Encuentro General Anual de la Asociación Canadiense de Ciencia Política*. (Canadian Political Science Association Annual General Meeting). Quebec City, Canadá: Laval University. May 27-29. p. 17. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://arts.uwaterloo.ca/~gboychuk/psci332/longford.doc>> [Feb 26, 2002].

4. La e-Gobernanza en los sitios *web* gubernamentales de Canadá y México.

La Buena Gobernanza y la e-Gobernanza se entrelazan a partir de las tecnologías de la información y comunicación y se asocian, en el plano político, a conceptos como la democracia participativa y deliberativa y los derechos humanos. Estos conceptos, en el plano administrativo, se vinculan directamente con algunas vertientes de la Nueva Gestión Pública que enfatizan la importancia de otorgar servicios de calidad, además de defender la autonomía de gestión y la importancia de la profesionalización de los servidores públicos.

Es por eso que en la medida en que los gobiernos han adoptado las tecnologías de la información y comunicación, han ido automatizando las capacidades y funciones de Estado (legislativa, ejecutiva, judicial), facilitando su funcionamiento y mejorando la interacción institucional.

No obstante, las tecnologías de la información y comunicación continúan evolucionando y cambiando. El rápido crecimiento de Internet y de usuarios ha forzado a los gobiernos a colocar en los sitios *web* información permanentemente actualizada y la mayor cantidad de servicios de calidad en línea, con lo cual se aprovechan las capacidades tecnológicas y se promueve una e-Gobernanza que permite debatir y tomar decisiones, otorgar y acceder a los servicios, intercambiar ideas, entregar información y participar.

De ahí que cuando los gobiernos integran sitios *web* con información de utilidad y facilitan la realización de trámites y servicios en línea, permiten por un lado, eliminar los límites espacio-temporales y promover una eficiente conexión entre agencias y sujetos; y por otro, favorecer el grado de conectividad de la ciudadanía con el gobierno, lo que se ha convertido en uno de los factores clave de la eficiencia con la que la información en línea y los servicios funcionan.

El análisis de las características de los sitios *web* de las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada en México y Canadá muestra la manera en que las tecnologías de la información y comunicación han afectado la estructura gubernamental y han determinado cambios reales en las relaciones entre los gobernantes y los gobernados.

Además, permite observar que la falta de actualización y de información relevante en los sitios *web*, la desconfianza en el gobierno, el desinterés ciudadano por participar en los debates con los gobernantes y en los diversos procesos de consulta a través de los sitios *web*, así como la insuficiente penetración de Internet y el uso que se da a este instrumento, que la e-Gobernanza está presente, pero todavía no es una herramienta de utilidad para mejorar la administración pública y la relación gobierno-ciudadano, debido a que los gobiernos están más preocupados por prestar servicios que por provocar un cambio en la interactividad con el ciudadano²⁸⁸. (Anexo 3).

4.1. Las tecnologías de la información y comunicación en Canadá y México

Para realizar un análisis del comportamiento de la e-Gobernanza en los sitios *web*, se consideró importante establecer una comparación respecto al avance tecnológico en México y Canadá, el cual está marcado por la forma en que se desarrollaron las telecomunicaciones, se utilizaron las tecnologías de la información y comunicación en el gobierno electrónico y se realizan acciones para reducir la brecha digital.

Cabe señalar que a pesar de existir relaciones entre ambos países y múltiples acuerdos, la cooperación en materia de telecomunicaciones se dio hasta 1999²⁸⁹ cuando se incluyeron convenios que buscaron la cooperación relativa a los servicios de satélites y telecomunicaciones y se aunaron ambos países en pro de la seguridad y la diversidad cultural.

De la misma forma, en 2004, a través de la Alianza México-Canadá²⁹⁰ se buscó fortalecer las relaciones estratégicas entre ambos países y se estableció un intercambio de mecanismos de buena gobernanza; no obstante, dentro de los aspectos de colaboración no se ha considerado la posibilidad de aprovechar los conocimientos en materia de tecnologías de la información y comunicación, e-Gobierno y desarrollo de los sitios *web* gubernamentales que tiene Canadá, lo que se considera sería muy útil para México porque permitiría redefinir las estrategias implementadas en estas materias para lograr una mayor e-Gobernanza.

²⁸⁸ RILEY, Thomas. W'O Okot-Uma, Rogers (Editor). 2000. **Electronic Governance and Electronic Democracy: Living and Working in the Wired World**. Ottawa, Canada: The Commonwealth Secretariat, Centre for e-Government. p. 24. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<http://www.electronicgov.net/pubs/research_papers/eged/chapter2.shtml> [Oct 24, 2008].

²⁸⁹ CASTRO, Pedro. 2001. *op. cit.*, p. 771.

²⁹⁰ Gobierno de Canadá. s/f. "La Alianza México-Canadá". *op. cit.*

Ahora bien, el análisis sobre la adopción de las tecnologías de la información y comunicación en general y posteriormente en el gobierno, se realiza a partir de las diferencias temporales para la implementación de la infraestructura tecnológica y el desarrollo de políticas informáticas, así como su integración a la administración pública a través de las reformas político-administrativas.

Canadá inició la cobertura territorial de infraestructura tecnológica (*hardware, software*, sistemas, redes, conectividad a Internet, bases de datos, infraestructura para capacitación en línea y recursos humanos especializados) desde la década de los ochenta, cuando en México se inició a mediados de la década de los noventa. Esto obedece a varias razones:

Primero, las diferencias en desarrollo que presentan ambos países son de gran relevancia, de tal forma que mientras Canadá está catalogado dentro de los países desarrollados, México está dentro de los países subdesarrollados. De acuerdo con Banco Mundial el desarrollo se mide en función de la calidad de vida y el Ingreso Nacional Bruto per cápita²⁹¹, el cual ubica, a Canadá, en 2008, en el nivel alto (ingreso mayor a 12,196 USD) al tener un ingreso de 43,640 dólares y a México en un nivel medio alto (ingreso de 3,946-12,195 USD) con un ingreso de 9,990 dólares.

Segundo, prácticamente desde los albores de la Sociedad de la Información, para Canadá fue prioritario lograr la extensión de las telecomunicaciones y la red informática a nivel nacional para abarcar a todos sus pobladores²⁹², pero en México fue hasta 1993²⁹³ cuando se empezó a pensar en la creación de una política informática, si bien de carácter nacional, más enfocada hacia las dependencias de la Administración Pública federal.

Tercero, tener una infraestructura cimentada para finales de siglo fue elemental para Canadá, ya que le permitió proyectar un e-Gobierno definido y enfocado al

²⁹¹ El INB (anteriormente PIB Producto Interno Bruto) es el ingreso nacional bruto -dividido entre la población a mitad de año- convertido a dólares de los Estados Unidos mediante el método Atlas del Banco Mundial; "es la suma del valor agregado por todos los productores residentes más todos los impuestos a los productos (menos los subsidios) no incluidos en la valuación del producto más las entradas netas de ingreso primario (remuneración de empleados e ingreso por propiedad) del exterior". *Vid.*, Banco Mundial. s/f. "ING per cápita, método Atlas (dólares corrientes)". [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GNP.PCAP.CD/countries/latest?display=default>> [Sep 10, 2010].

²⁹² Information Highway Advisory Council. 1996. "Building the Information Society: Moving Canada into the 21st Century". Ottawa, Canada. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.ifla.org.sg/documents/infopol/canada/i hac9601.pdf>> [May 6, 2007].

²⁹³ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. 1996. "Evolución de la Política Informática en México". México: INEGI.

ciudadano. El motor principal para este proyecto se centró en los principios de la Nueva Gestión Pública observándose el potencial de las tecnologías de la información para proporcionar más eficiencia y servicios centrados en el ciudadano-cliente.

Establecida la infraestructura tecnológica y diseñado el e-Gobierno en Canadá, mediante políticas e iniciativas que facilitaron la transición hacia la Sociedad de la Información²⁹⁴, el gobierno se comprometió a asegurar el acceso a Internet para toda la sociedad canadiense, complementándose en 1999, con el proyecto *Government On-Line* (GOL) cuya finalidad fue expandir y mejorar los servicios a través de Internet como un canal adicional para su prestación²⁹⁵. Este proyecto permitió la consolidación del e-Gobierno al prever la inclusión en línea de los 130 servicios más comunes que prestaba el gobierno y un canal de seguridad utilizando llaves públicas (PKI's).

En México la situación fue diferente. Para la década de los ochenta, la infraestructura tecnológica existente se encontraba principalmente en empresas y centros universitarios. Hasta la década de los noventa, las telecomunicaciones eran explotadas por el sector privado con asesoría del Estado. Fue hasta 1995 cuando el gobierno, mediante el Foro de Análisis de Política Informática que incluyó a todos los sectores, decretó la Ley Federal de Telecomunicaciones y realizó el Programa de Desarrollo Informático 1995-2000²⁹⁶ en el cual se consideró el desarrollo de una infraestructura informática y de telecomunicaciones de carácter nacional, pero no incluyó ninguna estrategia gubernamental en Internet ni cambio alguno en los procesos de manejo de la información.

Este instrumento fue fortalecido con el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000²⁹⁷ que tendió a la aplicación de la Nueva Gestión Pública, como modelo de gestión y el uso de las tecnologías de la información y comunicación como estrategia de eficiencia al interior de las organizaciones de la propia administración pública.

²⁹⁴ Information Highway Advisory Council. 1996. *op. cit.*

²⁹⁵ UNPAN. s/f. "E-Government Infrastructure for Canada's Government On-Line Initiative". *Third High Level Forum on City Informatization in the Asia-Pacific Region-CIAPR III*. Shanghai, China. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <http://www.mapit.gov.in/unpan004286.pdf> [Mar 24, 2008].

²⁹⁶ Diario Oficial de la Federación. 1996. "Programa de Desarrollo Informático 1995-2000". México: Diario Oficial de la Federación. 6 de mayo. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/99/pr/pr10.pdf> [Sep 2, 2008].

²⁹⁷ Diario Oficial de la Federación. 1996. "Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000". México: Diario Oficial de la Federación. 28 de mayo. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/nrm/1/334/1.htm?s=iste> [Sep 3, 2008].

Ambos programas fueron los bastiones para que en 2001 a través de los trabajos para el establecimiento del Sistema Nacional e-México y el Programa Gobierno Electrónico²⁹⁸ se iniciara formalmente el e-Gobierno. Con ellos se buscó reformular el carácter y funcionamiento del gobierno a través del uso de las tecnologías de la información y comunicación, con el fin de satisfacer las necesidades sociales en la Sociedad de la Información, hacer al gobierno competitivo, mejorar las relaciones con el sector privado y la ciudadanía y crear una Buena Gobernanza.

Con el Sistema Nacional e-México se creó una política pública cuya finalidad fue la integración y articulación de los intereses de los distintos niveles de gobierno de diversas dependencias públicas a nivel nacional, de los operadores de redes de telecomunicaciones, de organizaciones públicas vinculadas a las tecnologías de la información y las comunicaciones, así como de diversas instituciones, a fin de “ampliar la cobertura de servicios básicos como educación, salud, economía, gobierno y ciencia, tecnología e industria, así como de otros servicios a la comunidad”²⁹⁹.

Este sistema lanzó, como una estrategia de comunicación, el establecimiento de centros comunitarios digitales a través de los cuales se buscó inducir a los individuos en el uso de las tecnologías de la información³⁰⁰. Aunque al paso de un año ya había 3,200 Centros Comunitarios Digitales (CCD)³⁰¹ que tenían acceso a Internet, no contaron con los instrumentos informáticos básicos y recursos humanos capacitados para fomentar su utilización entre la comunidad.

²⁹⁸ SOTELO, Abraham. 2001. “Programa Gobierno Electrónico”. Ponencia en evento *Hacia un Gobierno Digital... 1er. Encuentro de Líderes*. Oficina de la Presidencia de la República/ITAM junio. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://cec.itam.mx/docs/congresos/AbrahamSotelo.pdf>> [Nov 3, 2002].

²⁹⁹ Secretaría de Comunicaciones y Transportes. 2002. “Sistema Nacional e-México. Resumen Ejecutivo”. Sistema Nacional e-México. México: SCT. [En línea]. disponible en la dirección electrónica: <<http://www.encuentro.org.mx/recursos/emexico/Resumen%20Ejecutivo%20Sis%7E0013.pdf>> [Ene 23, 2003].

Vid., PEREZ, Gabriel. 2004. *op. cit.*, pp. 128-129.

³⁰⁰ *Ibidem.*, pp. 143-144.

³⁰¹ Los Centros Comunitarios Digitales (CDD) conforman una red en México cuya finalidad es dar conectividad a las poblaciones que por limitaciones económicas y geográficas no cuentan con la infraestructura de telecomunicaciones necesarias para tener acceso a Internet y otras herramientas tecnológicas en el hogar. Los CDD se encuentran localizados en escuelas, librerías, centros de salud, oficinas postales y gubernamentales. *Vid.*, PEREZ, Gabriel. 2004. *op. cit.*, pp. 129-130.

Vid., Sistema e-México. 2006. “Digital Community Centers Channel”. México: Coordinación de la Sociedad de la Información y el Conocimiento. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.e-mexico.gob.mx/wb2/eMex/Home>> [May 27, 2010].

Con el Programa Gobierno Electrónico se buscó ofrecer información oportuna y servicios de calidad, reducir costos y transformar los procesos para impulsar la transparencia y rendición de cuentas.

Aún así, fue hasta 2005 cuando los avances del gobierno electrónico fueron visibles al ser publicado el acuerdo para crear la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico adscrita a la Secretaría de la Función Pública³⁰², ya que a través de este instrumento se vincularon abiertamente las tecnologías de la información y comunicación con la administración pública y se determinaron acciones para que el gobierno electrónico sirviera como medio de interacción entre el gobierno y la sociedad.

Para 2008, de acuerdo con *World Stats*³⁰³, *International Telecommunication Union (ITU)*³⁰⁴ y *United Nations Public Administration Network (UNPAN)*³⁰⁵ la infraestructura tecnológica en ambos países se integraba de la siguiente forma:

Tabla 4-1. Porcentaje de infraestructura tecnológica 2008

	Canadá	México
Telefonía fija	54.87	19.04
Telefonía celular	66.42	69.37
Penetración de Internet	72.3	24.9
Internet de banda ancha	28.76	4.31
Promedio	56.23	29.38

Fuentes: World Stats, ITU, UNPAN. Elaboración propia.

La tabla es un reflejo de la atención prestada a las tecnologías de la información y comunicación en tiempo y circunstancias diferentes, lo que creó una disparidad

³⁰² Diario Oficial de la Federación. 2005. "Acuerdo para crear la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico". México: Diario Oficial de la Federación. 9 de diciembre.

³⁰³ World Stats. 2008. "Internet World Stats: North América". [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://www.internetworldstats.com/america.htm>>,

"Internet World Stats: México and Central América". [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://www.internetworldstats.com/central.htm>> [Ene 23, 2010].

³⁰⁴ International Telecommunication Union. 2009. "ICT Eye 2008". [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://www.itu.int/ITU-D/ICTEYE/Indicators/Indicators.aspx#>> [Ene 23, 2010].

³⁰⁵ UNPAN. 2009. "Mexico Information Technology Report Q2 2009 - New Company and Market Analysis" en *UN E-Government Survey in the News*. United Nations Public Administration Network. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://www.unpan.org/PublicAdministrationNews/tabid/651/mctl/ArticleView/ModuleID/1555/articleid/19301/default.aspx>> [Ene 23, 2010].

considerable en el comportamiento de la infraestructura tecnológica de ambos países y por tanto en el desarrollo e implementación del e-Gobierno (Anexo 1).

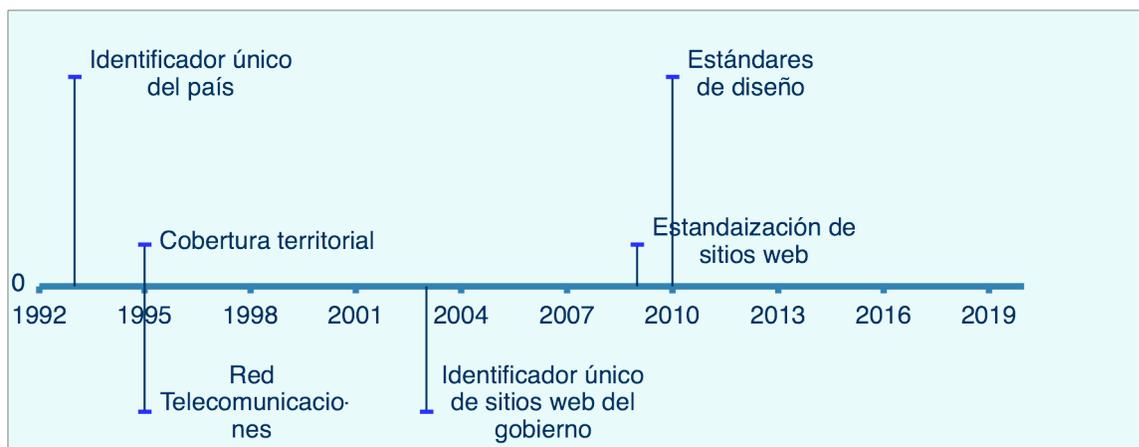
Al realizar una línea de tiempo se puede observar el camino seguido por Canadá para implementar la carretera tecnológica y conformar sitios *web* que le han permitido estar en los primeros lugares a nivel mundial en materia de e-Gobierno. Al compararlo con México, se puede observar el desfase en la implementación no sólo de una infraestructura tecnológica, sino de acciones para crear una comunicación e información eficientes mediante sitios *web*, denotando la falta de regulación e interés en aprovechar las tecnologías de la información y comunicación para fomentar un e-Gobierno de calidad y una interacción del gobierno con el ciudadano que estimule la e-Gobernanza.

Tabla 4-2. Carretera Tecnológica en Canadá y México

	Canadá	México
Cobertura territorial	1980	1995
Red telecomunicaciones	1986	1995
Identificador único del país	1987	1993
Estándares de diseño <i>web</i>	1990	-
Marco legislativo y regulatorio	1998	-
Programas acceso a Internet para todos	1999	-
Identificador único de sitios <i>web</i> del gobierno	2001	2003
Estandarización sitios <i>web</i> gubernamentales	2002	2009
Sitio <i>web</i> e-Servicios	2005	-

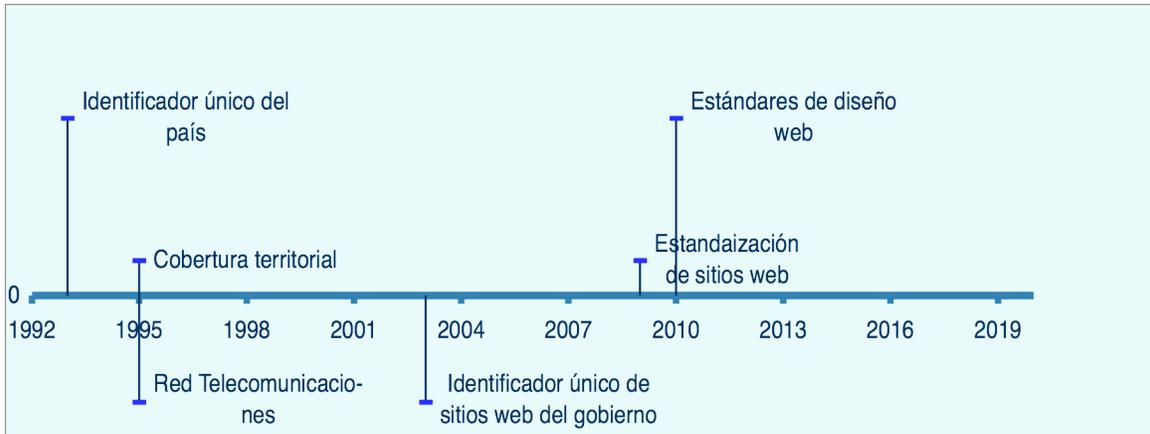
Elaboración propia.

Figura 4-1. Línea de tiempo tecnológica de Canadá



Elaboración propia.

Figura 4-2. Línea del tiempo tecnológica de México



Elaboración propia.

Ahora bien, como se señaló anteriormente, la infraestructura tecnológica requiere de la infoestructura y la infocultura para enfrentar las barreras que impiden el desarrollo económico, esto es: restricciones al funcionamiento de los mercados, ausencia de legislación, burocracia, corrupción, inequitativo acceso a la infraestructura y discriminación. Estas barreras y las desigualdades persistentes que conforman la brecha digital no pueden ser eliminadas simplemente mediante el uso de las tecnologías de la información y comunicación, sino que requieren ser analizadas y superadas mediante políticas paralelas que permitan alcanzar un desarrollo sustentable.

Canadá y México como muchos otros países han buscado a través del e-Gobierno incrementar la participación en áreas políticas y sociales para encontrar elementos que propicien la eliminación o al menos la reducción de la brecha digital. Sin embargo, los esfuerzos se han visto reducidos por la falta de redes de participación en las comunidades y grupos sociales que permitan compartir intereses comunes para la satisfacción de las necesidades.

Como ya se había visto, uno de los indicadores básicos para medir la brecha digital, aunque no el único, es la penetración de Internet, entonces mientras mayor sea el número de usuarios de Internet, menor es la brecha digital; mientras mayor sea el número de usuarios que utiliza Internet para participar en la toma de decisiones, menor es la brecha digital.

En Canadá para 2009 la brecha digital era del 27.7%³⁰⁶ de la población total porque además de tener un alto nivel de penetración de Internet, permanentemente se realizan acciones para erradicarla, participando organizaciones gubernamentales, no gubernamentales y privadas, que exploran todas las posibilidades para lograr la promoción e inclusión de etnias y culturas en las actividades económicas, políticas, culturales y sociales. No obstante, la infraestructura no abarca a la totalidad al país, afectando de manera sustancial los esfuerzos por impulsar el e-Gobierno y por ende la e-Gobernanza.

En México la brecha digital continuaba siendo muy grande porque en 2009 alcanzaba al 75.1%³⁰⁷ de la población, lo que demuestra que la plataforma de la infraestructura tecnológica es todavía insuficiente, existe un gran analfabetismo informático y diferencias en acceso por género, edad y ubicación geográfica, además de una diversidad cultural muy variada. Esta situación afecta en mayor proporción que Canadá el desarrollo del e-Gobierno y por tanto la eficiencia de la administración pública.

A pesar de la existencia de los Centros Comunitarios Digitales (CCD) varios factores han influido para que los esfuerzos sean infructuosos y la brecha digital pueda ser reducida, como son: la carente capacitación de los recursos humanos para el manejo de las tecnologías que se integraron en los CCD y para apoyar a los usuarios de ellas y el desconocimiento de los usuarios sobre los beneficios que podrían adquirir al utilizar las tecnologías; además de la pobreza, la desigualdad, la inequidad y el analfabetismo característicos de gran parte de la población mexicana.

En este sentido es importante señalar que mientras en México aproximadamente la mitad de la población vive en la pobreza con un alto índice de rezago social³⁰⁸, en Canadá, solamente el 11% de la población vive en esa situación³⁰⁹. Esto

³⁰⁶ Internet World Stats. 2009. "List of Countries classified by Internet Penetration Rates". [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <http://www.internetworldstats.com/list4.htm> [May 27, 2010].

³⁰⁷ *Idem*.

³⁰⁸ De acuerdo con CONEVAL, en 2008 la pobreza de ingresos en México fue: 18.2% en materia alimentaria, 25.1% en materia de capacidades y 47.4% en materia de patrimonio. *Vid.*, CONEVAL. 2009. "Medición de pobreza". México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/medicion_pobreza/HomeMedicionPobreza.jsp?categorias=MED_POBREZA,MED_POBREZA-med_pob_ingre [Mar 2, 2009].

Vid., PNUD. 2009. "Human Development Indices: A statistical update 2008. HDI rankings". Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <http://hdr.undp.org/en/statistics/> [Mar 2, 2009].

³⁰⁹ Conseil Canadien de Développement Social. 2004. "Un profil de la sécurité économique au Canada. La sécurité économique: la pauvreté". Statistics&Info. Dato hasta 2004. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <http://www.ccsd.ca/francais/statistiques/economique/pauvrete/index.htm> [Mar 12, 2009].

permite entender cómo aunque en México se han realizado esfuerzos por expandir la infraestructura tecnológica, a la sociedad en situación de pobreza le interesa más lograr alimento o salud antes que introducirse al conocimiento de las tecnologías de la información y comunicación e Internet.

Por tanto, la conformación de la infraestructura tecnológica y del e-Gobierno en ambos países y la capacidad para emplear las oportunidades ofrecidas por las tecnologías de la información y comunicación para mejorar el acceso y el uso de ellas en la provisión de servicios sociales (*e-Readiness*)³¹⁰ ha sido diferenciada y producido resultados desiguales, traduciéndose en un retraso para México que no ha sabido utilizar sus relaciones con Canadá para explotar de manera significativa los aprendizajes y avances en la proyección de la e-Gobernanza.

4.2. Diseño e implementación de sitios *web* gubernamentales en Canadá y México

A partir del auge de la Sociedad de la Información, como se comentó *supra*, Canadá y México se dieron a la tarea de extender la red de telecomunicaciones para el establecimiento de la infraestructura y la infoestructura tecnológicas con la finalidad de aprovechar las oportunidades de estas y otorgar a la población mayores oportunidades de comunicación.

Una parte fundamental del desarrollo del e-Gobierno fue el diseño de los sitios *web* gubernamentales, porque a partir de ellos se coloca información en línea, que permite acercar el gobierno al ciudadano, abrir las puertas a la transparencia y rendición de cuentas y brindar servicios de calidad en línea. Desarrollar sitios *web* ha sido una tarea comprensiblemente laboriosa y por lo mismo, ha mostrado diferentes problemáticas y diversas soluciones.

La primera acción que se realizó fue el establecimiento de un identificador e integrador único del sector público. Para ello debió registrarse un dominio territorial.

En Canadá se estableció el sistema '.ca' en 1987 mismo que fue operado por un Comité de voluntarios hasta finales del año 2000 que se pasó la administración a la institución *Canadian Internet Registration Authority* (CIRA) creada *ex profeso* para regular todo registro de dominio en Canadá³¹¹. Para 2001 con la iniciativa *e-Government Online* se adhiere el subdominio '.gc' a todos los sitios de gobierno canadiense para ser identificados como '.gc.ca'.

³¹⁰ Global E-Government Readiness Report. 2005. Apud., NAHLEEN, Ahmed. 2006. *op. cit.*, p. 2.

³¹¹ Canadian Internet Registration Authority. s/f. "About CIRA. History". [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.cira.ca/history/>> [Mar 8, 2010].

En México el dominio territorial ‘.mx’ nació cuando el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey estableció conexión directa con Internet en 1989. En 1993 correspondió al Centro de Información de Redes de México (*Network Information Center-México NIC*) coordinar y administrar el registro de las dependencias gubernamentales como ‘gob.mx’, así como la asignación de direcciones de IP (Protocolo Internet: números y/o nombres que permitieran localizar otras computadoras) y el mantenimiento de las bases de datos³¹².

La segunda acción fue determinar el diseño, arquitectura y contenidos básicos de los sitios *web* gubernamentales.

En Canadá a través de la política federal denominada *Federal Identity Program Policy* de 1990³¹³ se establecieron estándares de diseño de los sitios *web*, incluyendo emblemas, lenguajes y colores. Posteriormente en 2000 la política *Common Look and Feel for the Internet 2.0 Standards and Guidelines*³¹⁴ estableció los cuatro estándares básicos que deben contener los sitios *web* gubernamentales:

- Estándar sobre direcciones *web* para asegurar la identidad federal, la igualdad en los sitios *web* conteniendo los dos lenguajes oficiales, facilitar el acceso a programas federales y servicios.
- Estándar sobre accesibilidad, interoperabilidad y usabilidad de los sitios *web* para otorgar cumplimiento de estándares del Consorcio W3, formatos de documentos *web* y alternativas de información.
- Estándar sobre formatos comunes de sitios *web* que regula dimensiones, estructura, tipos de letra, lenguajes, elementos de multimedia y menús.
- Estándar sobre correo electrónico para regular las características del contacto, de la ayuda, de dirección de correo electrónico así como las referencias.

Estos estándares, que se encuentran a cargo de la Oficina de Información, donde se manejan todas las políticas referidas a la administración de Internet y la Información tecnológica del gobierno, han permitido al gobierno canadiense garantizar la entrega de información de calidad y de interés al ciudadano.

³¹² Network Information Center. 2003. “Historia”. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.nic.mx/es/NicMexico.Historia>> [Mar 8, 2010].

³¹³ Chief Information Officer Branch. s/f. “Federal Identity Program Policy”. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=12314§ion=text#A>> [Mar 8, 2010].

³¹⁴ *Idem*.

Además, debido al incremento de información, se establecieron políticas para seleccionar el contenido que satisficiera las necesidades de los ciudadanos usuarios, pero que a la vez cumpliera con la regulación.

En México se ha vivido un largo proceso para lograr establecer una identidad de los sitios *web* gubernamentales y una regulación sobre los contenidos.

Así, en 2002 la Secretaría de Gobernación realizó un Acuerdo en el cual se establecieron los principales contenidos que las dependencias de la Administración Pública Federal³¹⁵ deberían difundir a través de los medios electrónicos. En el artículo 15 de este Acuerdo se estableció que las dependencias y entidades debían crear y mantener actualizada una dirección electrónica en Internet que tuviera la información referida a las características esenciales de la dependencia. No obstante, la heterogeneidad de los programas y equipos informáticos no ayudó a la creación de redes ni a la colaboración institucional, lo que provocó la creación de múltiples sitios *web* independientes unos de otros, además de un cambio permanente de direcciones electrónicas y de contenidos.

Para 2002 se reglamentó la información obligatoria de los sitios *web* a través de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental³¹⁶, con lo cual las dependencias se vieron en la necesidad de modificar los sitios *web*. Dos años después, el Instituto Federal de Acceso a la Información estableció que la información obligatoria debía concentrarse en una serie de formatos -creados *ex profeso*- que conformaron el denominado 'Portal de Obligaciones de Transparencia'. Este Portal fue colocado en los sitios *web* gubernamentales y se caracterizó por tener una estructura muy compleja, donde difícilmente podía obtenerse la información.

En 2007, la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y Combate a la Corrupción, en el Programa de Transparencia y Rendición de Cuentas 2007³¹⁷, estableció una serie de acciones para uniformar los sitios *web* gubernamentales. El objetivo fue hacerlos identificables (como sitios del gobierno) y fáciles de

³¹⁵ Diario Oficial de la Federación. 2002. "Acuerdo por el que se establecen las normas y lineamientos generales para la aplicación de recursos presupuestales en materia de comunicación social, para el ejercicio fiscal del año 2002, de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal". México: Diario Oficial de la Federación. 25 de enero.

³¹⁶ Diario Oficial de la Federación. 2002. "Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental". México: Diario Oficial de la Federación. 11 de junio. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.ifai.org.mx/transparencia/LFTAIPG.pdf>> [Sep 21, 2008].

³¹⁷ Secretaría de la Función Pública. 2007. "Programa de Transparencia y Rendición de Cuentas 2007-2012". Comisión Intersecretarial para la Transparencia y Combate a la Corrupción. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/ptrc_2007.htm> [Jul 27, 2009].

navegar, además de contener una estructura sencilla con información oportuna, relevante, confiable y útil para la toma de sus decisiones.

Así, por primera vez en México se regularon la arquitectura, la usabilidad, los contenidos, la conexión y la seguridad de los sitios *web*, lo que permitió por un lado una mejor imagen del e-Gobierno y por otro, lograr un mejor acceso a la información que ha invitado al ciudadano a la consulta.

Aunque no se establecieron estándares se reglamentó que todas las dependencias tendrían un identificador como dependencia del gobierno federal y un vínculo al Portal de Obligaciones de Transparencia. Las acciones principales fueron:

- Agrupación de las dependencias centrales por áreas específicas y asignación de un color de identificación (azul para dependencias de gobierno y seguridad, naranja para dependencias de economía y verde para las dependencias de carácter social).
- Se estableció que los sitios *web* debían contener el logotipo y nombre de la dependencia o entidad, así como el escudo nacional y el subdominio '.gob.mx'.
- Se precisó que los vínculos debían ser accesibles y facilitar la navegación.
- Se especificó que la información debía ser actualizada permanentemente anotando la fecha de la última actualización.
- Establecimiento de los idiomas de los sitios *web* señalando que los sitios debían estar en español y las dependencias que son cabezas de sector³¹⁸, debían contar con una 'versión básica' del sitio en inglés.
- Se incluyó un vínculo o herramienta de 'contacto' con los usuarios (teléfono, dirección física, dirección de correo electrónico) y el 'mapa de sitio' es decir, un esquema de los contenidos (categorías y secciones) del sitio *web*.
- Se determinó el tipo de contenidos y su organización.

Finalmente, cabe mencionar que a mediados de 2009, de acuerdo con el

³¹⁸ Las enunciadas en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República. *Vid.*, Diario Oficial de la Federación. 1976. "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal". México: Diario Oficial de la Federación. 29 de diciembre. Última reforma 17 de junio de 2009. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/153.doc>> [Ago 25, 2009].

Programa de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción PNRCTCC 2008-2012, se estableció que además de la información que se otorga al ciudadano en los sitios *web*, debían colocarse los rubros 'Transparencia Focalizada' o transparencia pro-activa, cuya finalidad es la estandarización y publicación de información específica para resolución de problemas concretos y, 'Mecanismos de Participación' como formas de interacción con la sociedad³¹⁹.

No obstante, a pesar de considerarse dos elementos básicos para acercar el gobierno al ciudadano e impulsar la transparencia y la participación, cabe resaltar que para finales de 2009 en la mayoría de los sitios *web* no se había identificado información específica ni se habían colocado formas de interacción, por lo que esos rubros sólo se vinculaban a la página *web* de la Secretaría de la Función Pública donde se encuentra el Programa PNRCTCC 2008-2012.

La tercera acción llevada a cabo fue el establecimiento de sitios *web* específicos.

En Canadá, después de varios estudios cuya finalidad fue acercar el e-Gobierno a la ciudadanía, se determinó establecer dos sitios *web* para dos rubros de carácter federal: los servicios y el directorio de servidores públicos. Estos sitios *web* gubernamentales juegan un papel esencial en la eficiencia del e-Gobierno canadiense porque permiten al usuario encontrar esa información en un solo sitio *web* de forma inmediata en un formato 365x7x24 (365 días del año, los 7 días de la semana, las 24 horas).

En México existen pocos estudios referidos a las necesidades de los usuarios de los sitios *web* gubernamentales; no se ha creado un sitio *web* que contenga un directorio de servidores públicos; tampoco existen estándares y la información de servicios es controlada por dos dependencias, lo que ha dado lugar al establecimiento de tres sitios *web* diferentes que concentran los e-Servicios.

En síntesis, la creación de los sitios *web* gubernamentales ha implicado:

- Asegurar la identidad del gobierno federal.
- Establecer estándares de diseño, arquitectura y contenidos.
- Otorgar información.
- Realizar sitios *web* específicos para concentrar determinada información del gobierno federal.
- Establecer un sistema de e-Servicios

³¹⁹ Diario Oficial de la Federación. 2000. "Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012". *op. cit.*

La implementación de estas acciones en su totalidad puede garantizar a los gobiernos un acercamiento con el ciudadano y proporcionar un ahorro, lo que implica la promoción de buenas prácticas de gestión.

El número de sitios *web* gubernamentales creció acorde con la estructura del aparato gubernamental y con ellos la información a otorgarse, por lo que se hizo necesario que las dependencias se ocuparan de tener en sus sitios *web* información de interés, amigable y accesible, con un compromiso de realizar evaluaciones que permitan mejorar permanentemente los sitios *web*, de tal forma que éstos garanticen la presencia de la e-Gobernanza.

4.3. Modelo de análisis de los sitios *web*

Como se había señalado, realizar una revisión de los sitios *web* y sus características generales permite observar la forma en que fueron planeados, diseñados e implementados, así como determinar si funcionan con el enfoque hacia el ciudadano y por ende incluyen los elementos de e-Gobernanza.

A partir de los estudios realizados por el Grupo de Investigación de Política Ciberespacial (*Cyberspace Policy Research Group*, CPRG) de la Universidad de Arizona, Tucson y por la Universidad George Mason, los cuales se avocaron al estudio y difusión de la *World Wide Web* en los gobiernos del mundo hasta 2002 en términos de la apertura organizacional de información, se realizó un primer acercamiento a los aspectos que debían ser medidos. En los sitios evaluados por el grupo, sólo se midieron la transparencia e interactividad de los sitios *web* gubernamentales³²⁰, aspectos que el grupo consideró vitales para lograr una mayor eficiencia, la eficacia, la innovación y ventaja competitiva de las organizaciones administrativas. Sin embargo, estos estudios se limitaron a analizar las posibilidades de los sitios *web* gubernamentales sólo en dos aspectos de la e-Gobernanza, dejando de lado los elementos de e-Servicios, e-Participación y e-Seguridad, importantes para determinar la presencia de la e-Gobernanza.

De ahí que, para reforzar este análisis, se acudió a otros documentos que evalúan y analizan los sitios *web*, como el documento denominado *Brown Report "State and Federal E-Government in the United States, 2001"*³²¹ que evaluó un promedio de 32 sitios *web* de cada Estado a partir de tres categorías: información en línea,

³²⁰ LA PORTE, Todd M., Chris C. Demchak, Christian Friis. 2001. "Cyberspace Policy Research Group". Tucson, Arizona: Tucson and George Mason University. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.cyprg.arizona.edu/waes.html>> [Nov 7, 2008].

³²¹ WEST, Darrel. 2001. "State and Federal E-Government in the United States. 2001". Waseda, Japón: Brown University. September. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.insidepolitics.org/egovt01us.html>> [Nov 7, 2008].

servicios completamente realizables en línea y alcances democráticos. Este estudio fue realizado con el fin de medir la mejora de los sitios *web* en los estados entre 2000 y 2001 mediante 32 indicadores de accesibilidad, servicios y seguridad, lo que amplió la visión de los indicadores a medirse en los sitios *web*; no obstante, al igual que el estudio anterior estaba limitado a algunos elementos de la e-Gobernanza.

Por su parte, el documento de Rodrigo Sandoval y Ramón Gil cuyo propósito fue construir un índice de funcionalidad de los sitios *web* gubernamentales de las entidades federativas, basado en un enfoque evolutivo³²², fue de utilidad para determinar la importancia que juega la clasificación de la información, la presencia de servicios en línea a través de ventanillas únicas (*one-stop-shop*) y la participación del ciudadano en la toma de decisiones y formulación de políticas para su empoderamiento. El estudio muestra una visión más aproximada hacia los elementos de la e-Gobernanza lo que permitió ampliar el número de indicadores que ya se estaba construyendo; sin embargo, en el documento no se muestran los indicadores que sirvieron para la medición y las categorías utilizadas: información, interacción, transacción, integración y participación. Por tanto faltó incluir los elementos de e-Transparencia, accesibilidad y e-Seguridad, como elementos que son esenciales en la e-Gobernanza.

De gran utilidad también fue el texto de Moukdad³²³ referido a un estudio exploratorio de la dimensiones políticas de los sitios *web* del e-Gobierno, porque presenta las consideraciones políticas que afectan la viabilidad de otorgar información y servicios en Canadá y que se encuentran íntimamente relacionados con la e-Transparencia y la e-Rendición de cuentas electrónicas. Su limitante fue que sólo integra un elemento de e-Gobernanza.

Finalmente los documentos de Islas y Nielsen³²⁴ fueron de utilidad porque en ellos se realizan estudios de usabilidad y dan las pautas para llevar a cabo un análisis de este tipo de los sitios *web* gubernamentales.

³²² El enfoque evolutivo parte del supuesto de que el e-Gobierno y sus portales *Web* evolucionan, mejoran y agregan sofisticación tecnológica y organizacional. *Vid.*, SANDOVAL, Rodrigo y J.Ramón Gil. 2008. "Construyendo un índice de funcionalidad para el gobierno electrónico: una primera evaluación de los portales estatales en México". Estado de México: *Espacios Públicos*. Universidad Autónoma del Estado de México. No. 21, febrero. p.10. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=67602102&iCveNum=10346> [Ene 27, 2009].

³²³ MOUKDAD, Haidar. 2005. "Canadian E-Government Sites: An Exploratory Study of the Political Dimensions of Disseminating Information". *Journal of Systemics, Cybernetics and Informatics*. Halifax, Canadá: Dalhousie University. Vol. 3. No. 6. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <http://www.iiisci.org/Journal/SCI/Contents.asp?var=&Previous=ISS7363> [Jun 12, 2009].

³²⁴ ISLAS, Octavio. 2007. "Análisis de la infoestructura que presentan 22 portales gubernamentales de los países ubicados en la plataforma continental de América". Sao Paulo:

Tabla 4-3. Resumen de documentos para elaboración de modelo de evaluación

Estudio	Elementos presentes	Elementos ausentes
CPRG	Interactividad, e-Transparencia.	e-Servicios, e-Participación, e-Seguridad.
Brown Report	Accesibilidad, e-Servicios, e-Seguridad.	e-Transparencia, e-Participación.
Sandoval y Gil	Interacción, e-Servicios, e-Participación.	e-Transparencia, e-Seguridad.
Moukad	e-Transparencia.	Interactividad, e-Servicios, e-Participación, e-Seguridad.
Nielsen e Islas	Usabilidad.	e-Transparencia, e-Servicios, e-Participación, e-Seguridad.

Elaboración Propia.

Consecuentemente, las categorías que fueron consideradas básicas para la comparación de los sitios *web* gubernamentales, dado que son los elementos clave para la e-Gobernanza que se encuentran interconectados fueron:

- I. e-Interactividad
- II. e-Transparencia
- III. e-Servicios
- IV. e-Participación
- V. e-Seguridad

A partir de estas categorías y los documentos analizados se elaboraron las subcategorías:

- I a. Usabilidad
- b. Accesibilidad
- II a. Transparencia en el acceso a la información
- b. Transparencia servidores
- c. Transparencia organizacional y rendición de cuentas
- d. Marco regulatorio e investigación
- III a. Trámites y Servicios

Comunicação, Midia e Consumo. Vol. 4. No. 11. pp. 95-113. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://revcom2.portcom.intercom.org.br/index.php/comunicacaomidiaconsumo/search/titles>>

[Jun 17, 2009].

NIELSEN, Jacob. 1994. *op. cit.*

- IV a. Participación
- V a. Privacidad

Cada una de estas categorías se desagregó en diferentes indicadores, haciendo un total de 68 indicadores a considerarse. (Anexo 2).

Mediante la aplicación de una revisión exhaustiva de los sitios *web* se determinó utilizar en la mayoría de los casos valores de uno cuando la característica estaba presente y cero cuando la característica estaba ausente; excepto algunos casos en que fue necesario desagregar esos números enteros y dividirlos de acuerdo al número de acciones a medir. Así por ejemplo, si una dependencia tiene dos funciones específicas se dividió el entero en dos y por tanto se le calificó con punto cinco. El resultado se promedió entre el número de indicadores que conformó cada subcategoría.

4.4. Análisis de los sitios *web* gubernamentales de Canadá y México

Como se había señalado, la e-Gobernanza juega un rol importante en la e-Democracia, el compromiso de los ciudadanos y la eficiente prestación de servicios del gobierno. El potencial democrático que ofrecen las tecnologías de la información y comunicación y en particular Internet se basa en lograr el fortalecimiento de los vínculos organizacionales y fomentar la capacidad para crear redes con la sociedad, con miras a proveer abiertas y pluralistas formas de competitividad entre los partidos políticos, grupos de interés, movimientos sociales y medios de comunicación independientes³²⁵.

De ahí que el uso apropiado de las tecnologías de la información y comunicación puede tener un profundo impacto en la fuerza o el debilitamiento de las instituciones democráticas, porque a partir de ellas se puede fortalecer la gobernanza y la creación de redes sociales, el ciudadano puede empoderarse y tener elementos para participar en la toma de decisiones y el gobierno puede ser más transparente y lograr una mayor eficiencia o, en caso contrario, se pueden profundizar las prácticas de corrupción y la preeminencia de intereses particulares, así como el desinterés por lograr la cooperación y la participación, además de la pérdida de credibilidad en el gobierno.

Uno de los grandes retos de la e-Gobernanza entonces es lograr que el gobierno y la administración pública logren metas y objetivos específicos de gobernanza donde los ciudadanos tengan la posibilidad de elegir la forma a través de la cual interactúan con el gobierno; de ahí que corresponde al gobierno diseñar la forma

³²⁵ NORRIS, Pippa. 2000. *op. cit.*, p. 17.

en que los ciudadanos pueden interactuar, acción que se refleja en los sitios *web*.

Se había señalado que los sitios *web* son un elemento importante para lograr la interrelación e interacción con y entre los usuarios. Por tanto, el análisis de los sitios *web* gubernamentales es fundamental para encontrar los elementos de la e-Gobernanza ya establecidos y determinar por un lado, la situación que ésta guarda y, por otro, observar la existencia o no de una interacción con el usuario-ciudadano. Es decir, los sitios *web* deben ser accesibles, eficaces y pensados con relación al usuario; ser conformados en espacios que, además de estar estructurados a través del uso de menús centrados y claros e información concisa y actualizada, abarquen las materias básicas de interés para el usuario; que sean transparentes y existan altas posibilidades de interacción y participación.

Los sitios *web* gubernamentales son la imagen del sector público, por lo que un ejercicio de mapeo simple ayuda a establecer la manera en que la e-Gobernanza se ha desarrollado. En este sentido, se consideró importante analizar los sitios *web* de la Administración Pública Centralizada de México y Canadá, dado que estas dependencias necesariamente satisfacen los criterios de:

- i) Administrar los recursos del Estado.
- ii) Jugar un rol importante en la formulación e implementación de políticas públicas.
- iii) Proveer servicios públicos y entregarlos directamente a los ciudadanos.
- iv) Controlar y gastar considerables cantidades de dinero público.

También se buscó que el análisis incluyera a las dependencias con funciones similares tanto en Canadá como en México, para facilitar la comparación.

Bajo estos criterios, a partir de la *Loi Sur la Gestion des Finances Publiques* (L.R., 1985, ch. F-11)³²⁶ en Canadá y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en México³²⁷, las dependencias analizadas fueron:

En Canadá:

Secrétariat du Conseil du Trésor

<http://www.tbs-sct.gc.ca/>

Ministère de la Citoyenneté et Immigration

<http://www.cic.gc.ca>

Ministère de la Défense Nationale

³²⁶ Ministère de la Justice. Canada. 1985. "Loi sur la Gestion des Finances Publiques (L.R., 1985, ch. F-11)." Annexe I. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://lois.justice.gc.ca/fr/showtdm/cs/F-11>> [Ago 25, 2009].

³²⁷ Diario Oficial de la Federación. 1976. "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal". *op. cit.*

<http://www.forces.gc.ca/>
Ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest
<http://www.wed.gc.ca>
Ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire
<http://www.agr.gc.ca>
Ministère de la Justice
<http://www.justice.gc.ca>
Ministère de la Santé
<http://www.hc-sc.gc.ca/>
Ministère de la Sécurité Publique
<http://www.securitepublique.gc.ca>
Ministère de l'Environnement
<http://www.ec.gc.ca/>
Ministère de l'Industrie
<http://www.ic.gc.ca>
Ministère des Affaires Étrangères et du Commerce International
<http://www.international.gc.ca>
Ministère des Affaires Indiennes et du Nord Canadien
<http://www.ainc-inac.gc.ca>
Ministère des Anciens Combattants
<http://www.vac-acc.gc.ca/>
Ministère des Finances
<http://www.fin.gc.ca>
Ministère des Pêches et des Océans
<http://www.dfo-mpo.gc.ca>
Ministère du Ressources Humaines et Développement des competences
<http://www.rhdcc.gc.ca>
Ministère des Ressources Naturelles
<http://www.nrcan-rncan.gc.ca/>
Ministère des Transports
<http://www.tc.gc.ca>
Ministère des Travaux Publics et Services Gouvernementaux
<http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca>
Ministère du Patrimoine Canadien
<http://www.pch.gc.ca>

En México:

Secretaría de Gobernación
<http://www.gobernacion.gob.mx/>
Secretaría de Relaciones Exteriores
<http://www.sre.gob.mx/>
Secretaría de la Defensa Nacional
<http://www.sedena.gob.mx/>
Secretaría de Marina
<http://www.semar.gob.mx/>
Secretaría de Seguridad Pública

- <http://www.ssp.gob.mx/>
Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- <http://www.shcp.gob.mx>
Secretaría de Desarrollo Social
- <http://www.sedesol.gob.mx/>
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- <http://www.semarnat.gob.mx/>
Secretaría de Energía
- <http://www.energia.gob.mx/>
Secretaría de Economía
- <http://www.economia.gob.mx/>
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
- <http://www.sagarpa.gob.mx>
Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- <http://portal.sct.gob.mx/>
Secretaría de la Función Pública
- <http://www.funcionpublica.gob.mx>
Secretaría de Educación Pública
- <http://www.sep.gob.mx/>
Secretaría de Salud
- <http://portal.salud.gob.mx/>
Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- <http://www.stps.gob.mx/>
Secretaría de la Reforma Agraria
- <http://www.sra.gob.mx/>
Secretaría de Turismo
- <http://www.sectur.gob.mx/>
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal
- <http://www2.cjef.gob.mx/>

Aunque estas dependencias cuentan con agencias en el caso de Canadá y órganos desconcentrados en México, estas organizaciones no son analizadas, dado que son organismos a los cuales se les delegan determinadas facultades de apoyo para llevar a cabo diversas actividades a cargo de las dependencias centrales y por tanto, las características de sus sitios *web* es similar.

Como se verá a continuación, después de realizar el análisis los resultados obtenidos en la revisión de los sitios *web* de la administración Pública Federal Centralizada dan muestra del comportamiento de los elementos de la e-Gobernanza en ellos, además de servir de guía para observar el comportamiento general de la información.

4.4.1. Interactividad en los sitios *web* de Canadá y México

La interactividad en los sitios *web* de Canadá y México, medida a través de la usabilidad y accesibilidad mostró estar presente en un grado bajo tanto en

Canadá como en México, al obtenerse resultados de interactividad de 43.01% y 37.89% respectivamente.

En Canadá estos resultados obedecen a que si bien la preocupación permanente no sólo por lograr que la infraestructura informática sea funcional y accesible para que la población pueda utilizar ésta en su beneficio y desarrollo, y un diseño amigable de los sitios *web* que permite a los ciudadanos conectarse y obtener resultados, existen aspectos poco abordados para promover la interactividad.

En México, los resultados obedecen a la débil política informática y a la inconsistencia que ha existido en los sitios *web* desde su implementación, así como a los constantes cambios de direcciones electrónicas, de contenidos, de arquitectura y de diseño³²⁸, a la carente reglamentación y a la débil presencia de una sola agencia reguladora.

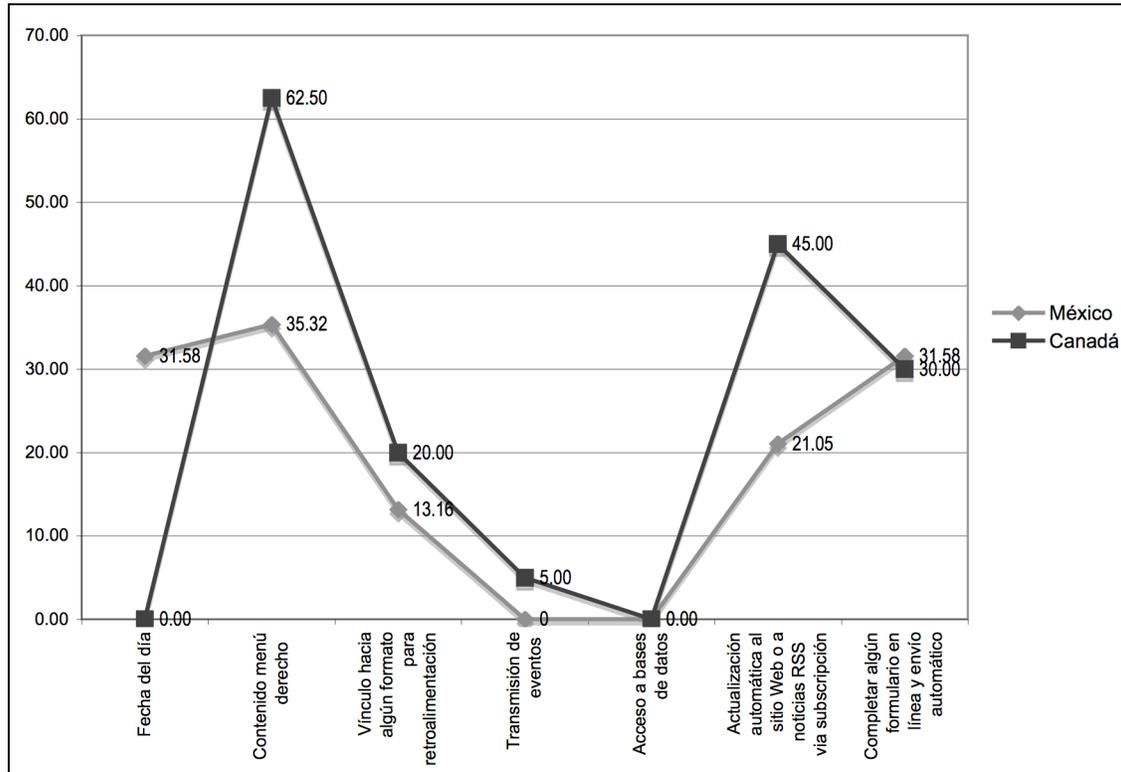
Los resultados en particular refieren a los valores que se obtuvieron al medir cada una de las variables que integran la interactividad.

- La usabilidad en ambos países alcanzó un porcentaje de 64.77 para Canadá y 58.68 para México, con lo cual se observa la presencia de una estructura media, de navegación accesible que fácilmente puede ser identificada como sitio *web* del gobierno.

No obstante, estos resultados también denotan la necesidad de poner una mayor atención en importantes aspectos que proporcionen mayor posibilidades de interacción y navegación del usuario, ya que la presencia de vínculos que se rompen, la desorganización de la información, el tiempo de apertura mayor a treinta segundos o la carencia de actualización quitan valor a los esfuerzos realizados e incitan a la baja credibilidad y abandono el sitio *web*, propiciando una débil e-Gobernanza.

³²⁸ En un lapso de año y medio, período en que se realizaron las mediciones de los sitios Web, éstos cambiaron tres veces de forma sustancial.

Figura 4-3. Resultados de Usabilidad



Elaboración propia.

Como se observa, en los sitios *web* canadienses no existe la fecha del día y sólo algunos sitios *web* mexicanos la incluyen de forma programada, sin que por ello se garantice la actualización de la información. De hecho, como se verá más adelante, se observó que en los sitios *web* mexicanos no existe periodicidad de actualización, mientras que la mayoría de los sitios *web* canadienses son actualizados una vez al mes.

Ninguno de los sitios *web* mexicanos ni canadienses permite el acceso a bases de datos respecto a la información gubernamental o documentos de investigación, lo que puede interpretarse como una debilidad que afecta la transparencia o la falta de aprovechamiento de las tecnologías de la información y comunicación para crear esas bases de datos y ponerlas a disposición de la sociedad.

- La accesibilidad alcanzó porcentajes de 46.25% en Canadá y el 11.18% en México, lo cual es preocupante porque es uno de los rubros que necesita de atención para reducir la brecha digital y estimular la participación.

Ya se había mencionado que se han realizado acciones en la W3C para cumplir con los estándares de accesibilidad a los contenidos de los sitios *web* e incluir en

éstos elementos que faciliten la accesibilidad a los contenidos a todo tipo de personas, especialmente a los discapacitados.

Acorde con ello, la accesibilidad se midió de dos formas, una referida a aspectos importantes en el contenido para promover la consulta, como navegación y la compatibilidad de plataformas y navegadores; y otro referido a las exigencias establecidas respecto a estándares de contenido, como la presencia de audio o la información en otro lenguaje.

En el primer caso, se utilizó el programa *Markup Validation*³²⁹ para determinar la compatibilidad de los sitios *web*, es decir, medir la capacidad de compatibilizar las diversas plataformas, navegadores y sistemas operativos que se utilizan en la creación de los sitios. Los resultados obtenidos determinaron que sólo cuatro sitios *web* mexicanos cumplen positivamente con los estándares (Secretarías de Gobernación, Seguridad Pública y Reforma Agraria, y la Consejería Jurídica), contra la validación positiva de todos los sitios *web* canadienses, lo que se traduce en la necesidad de atención que en México se debe dar a estos aspectos para lograr una mayor interacción con los usuarios.

En el segundo caso, al aplicar el test de la sección 508 del Departamento de Justicia de Estados Unidos y el correspondiente a la guía de accesibilidad de la W3C mediante el programa *Cynthia*³³⁰ y medir sólo la capacidad de los sitios *web* en cuanto a la Prioridad 1, los resultados no fueron muy buenos para los sitios *web* mexicanos, sólo las Secretarías de Gobernación, Economía y Energía resultaron aprobadas, denotando el incumplimiento a los estándares de contenido y a las reglas establecidas para otorgar accesibilidad a discapacitados.

En el caso canadiense, seis sitios *web* resultaron negativos (Ministerios de Agricultura, Fuerzas Armadas, Veteranos, Relaciones Exteriores, Recursos Humanos, Transportes y Patrimonio), demostrándose que todavía faltan acciones para que la totalidad de los sitios *web* cumpla con la estandarización.

Entonces, la aplicación de esta prueba en los sitios *web* canadienses y mexicanos demostró la presencia de errores y problemas que deben ser superados para alcanzar un mejor nivel de accesibilidad.

Por otro lado, se observó que sólo el sitio *web* de la Secretaría de Gobernación incluye un atributo informativo en las imágenes y audio, elementos que no están

³²⁹ El programa *Markup Validation* se encuentra en la dirección electrónica: <<http://validator.w3.org/>> [Oct 30, 2009].

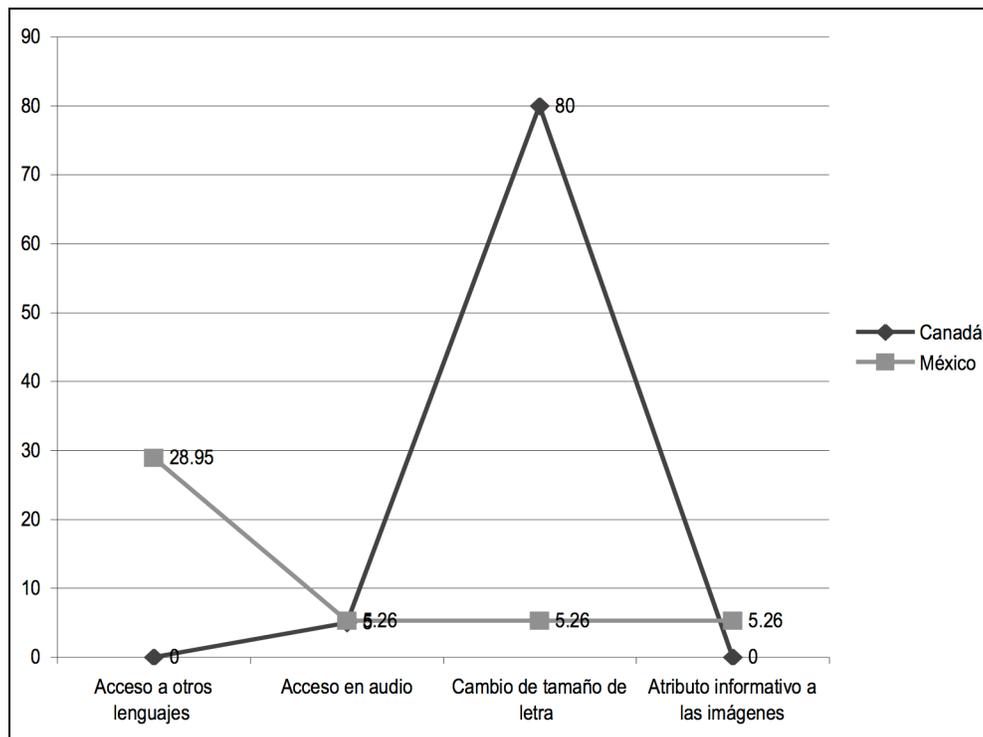
³³⁰ *Cynthia* es un software de validación de accesibilidad de contenidos Web que permite identificar errores referidos a los estándares de la sección 508 y la guía de accesibilidad WCAG. Sólo valida una página a la vez, por lo que se aplicó solamente a la página principal. HiSoftware Inc. s/f. HiSoftware Inc. s/f. *op. cit.*

presentes en los sitios *web* canadienses, y que son elementales para que cualquier usuario acceda a los contenidos de los sitios *web*.

Finalmente, es importante señalar que últimamente, los sitios *web* mexicanos han incluido en su menú horizontal la posibilidad de encontrar la información en inglés, además del español; sin embargo, la cantidad de información traducida es mínima y de poca ayuda para los usuarios interesados en el gobierno mexicano que no hablan español, por lo que la información carece de importancia.

Por su parte, si bien todos los sitios *web* canadienses ofrecen la totalidad de los contenidos en inglés y francés, ello se debe a que estos son los idiomas oficiales del país; sin embargo, existe muy poca información en otro idioma o lengua.

Figura 4-4. Comparativo de accesibilidad



Elaboración propia.

Se puede decir que en general los sitios *web* analizados en ambos países muestran todavía una baja atención en aspectos de accesibilidad. Entonces, se hace necesario resolver los problemas que están fallando para acrecentar la interactividad y mejorar la e-Gobernanza.

4.4.2. e-Transparencia en los sitios *web* de Canadá y México

Ya se señaló anteriormente que la e-Transparencia implica la utilización de las tecnologías de la información y comunicación para participar en las decisiones y llevar a cabo acciones más abiertas al escrutinio.

La e-Transparencia se convierte en uno de los elementos centrales de la e-Gobernanza. Que el usuario tenga mayor contacto e información promueve la rendición de cuentas de los servidores públicos y revigoriza a la sociedad³³¹. Por tanto, la e-Transparencia en los sitios *web* no sólo permite conocer la información disponible para navegar, sino que se convierte en una representación del gobierno que permite observar cómo éste se organiza y actúa.

En el análisis de los sitios *web* los resultados no fueron muy alentadores en esta materia. Si bien los sitios *web* canadienses alcanzaron un porcentaje de 67.77%, se esperaba que por el simple hecho de ocupar el séptimo lugar en gobierno electrónico y el sexto en promoción de la e-Gobernanza en 2009³³², la transparencia fuera mucho más alta comparada con el vigésimo lugar en gobierno electrónico que ocupaba México, cuyos sitios *web* obtuvieron un porcentaje de 55.34%.

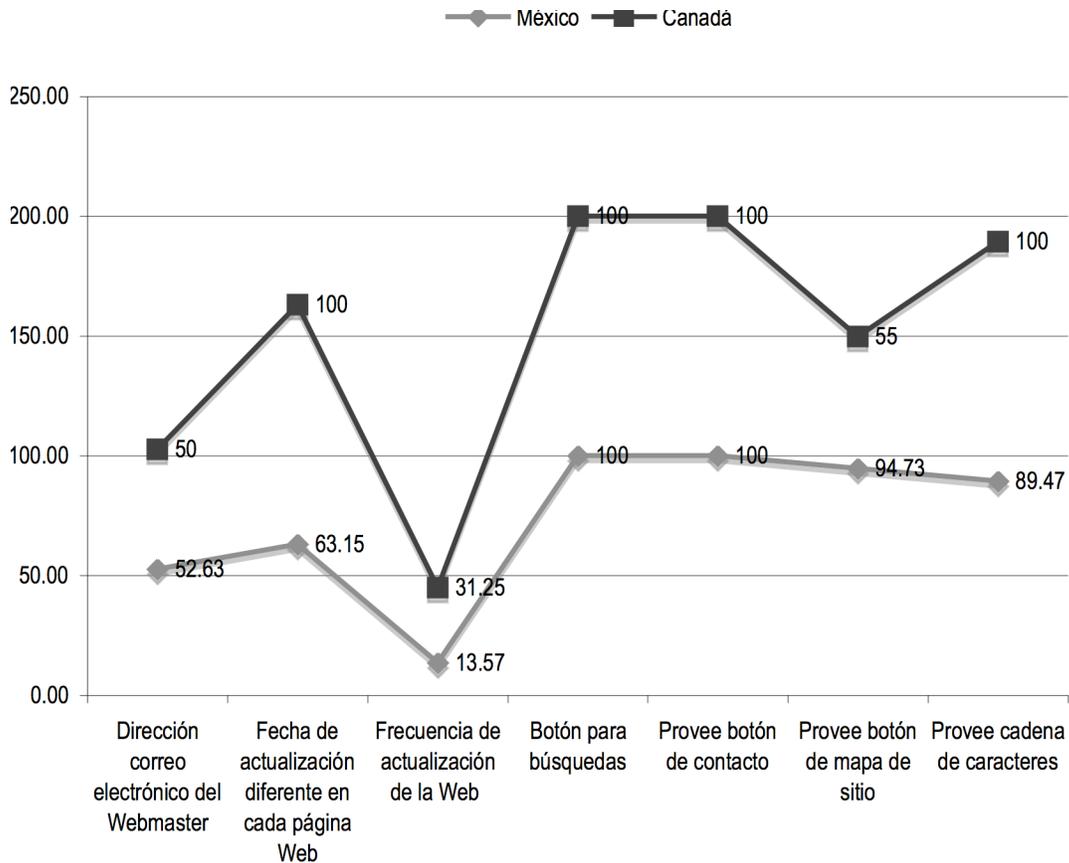
Para analizar la e-Transparencia en los sitios *web* gubernamentales de Canadá y México se realizó una división que abarcó cuatro aspectos fundamentales, los cuales se consideró eran vitales para su medición: la transparencia en el acceso a la información en la página principal, la transparencia de los servidores públicos, la transparencia organizacional y el marco jurídico e investigación.

- a) La transparencia en el acceso a la información a la página principal se refiere a la imagen de ésta, la actualización de la información y la presencia de elementos informativos. Los resultados de la transparencia de los sitios *web* no fue muy diferente en ambos países, en Canadá alcanzó un promedio 69.02% y en México de 64.2%. Este hecho denota la atención que se ha dado a estas páginas principales en el diseño y colocación de determinadas acciones para otorgar información a los usuarios y facilitar la navegación.

³³¹ LA PORTE, Todd M., Chris C. Demchak, Martin de Jong, et al. 2000. *op. cit.*

³³² El ranking the e-Gobierno para Canadá fue de 80 y para México de 64.68. OBI, Toshio. 2009. "The 2009 Waseda University International e-Government Ranking released". Institute e-Government Waseda University. p. 8. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <http://www.giti.waseda.ac.jp/GITS/news/download/e-Government_Ranking2009_en.pdf> [Feb 21, 2010].

Figura 4-5. Indicadores de e-Transparencia en el acceso a la página principal



Elaboración propia.

La página principal en ambos países contiene una clara arquitectura y diseño que les permite ser reconocidas como sitios *web* del gobierno. Este hecho es de gran relevancia porque otorga a los gobiernos una ficha de identificación ante el usuario. Como ya se señaló en la usabilidad, la actualización de la información no es cotidiana; en Canadá cada página del sitio *web* es actualizada en tiempos diferentes, ello obedece a los contenidos específicos y la presencia de programas o actividades para atender algún caso concreto. En México destaca la falta de actualización de los sitios *web*, como una característica que debe ser mejorada por considerarse esencial para mantener al ciudadano informado y otorgarle la posibilidad de interactuar.

Especial mención en este rubro tiene el botón de búsqueda en los sitios *web* mexicanos, porque la búsqueda en ocho de ellos³³³ se realiza a través de 'Google' y no directamente en el sitio *web*, conllevando a gran número de resultados que no son específicos del sitio *web*.

Así mismo, cabe subrayar la baja transparencia en acceso a la información observada, por ejemplo, en el sitio *web* de la Secretaría de Educación Pública que alcanzó un promedio de 43.75% contra la alta transparencia de varias dependencias como la Secretarías de Gobernación; Defensa Nacional; Desarrollo Social; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; Trabajo y Previsión Social y; Turismo, cuyo promedio fue de 87.50%. En el sitio *web* de la Secretaría de Educación Pública no existen fechas de actualización, dirección de correo electrónico del *webmaster* ni mapa de sitio; la cadena de caracteres que permite al usuario saber donde se encuentra, se muestra únicamente en algunas páginas y el botón de búsqueda refiere a 'Google', todo ello denota no sólo una pobreza estructural, sino de transparencia en el acceso a la información del sitio *web*.

Por otro lado, en nueve sitios *web* canadienses³³⁴ no existe un mapa de sitio el cual es un elemento de mucha utilidad para realizar una búsqueda de forma expedita.

- b) La transparencia de los servidores públicos se refiere a la existencia de un catálogo de servidores adscritos a la dependencia, que contenga información para su localización, así como la presencia de los datos básicos del titular de la dependencia. Los resultados ubican a los dos países en un punto medio, el porcentaje alcanzado fue de 51.32% para los sitios *web* mexicanos y 46.25% para los canadienses.

El bajo porcentaje en los sitios *web* canadienses obedece a la existencia del sitio *web* específico ya señalado donde se concentra la información del personal del gobierno federal ubicado en todas las regiones del país³³⁵, por lo que en los sitios *web* analizados la información referida a números telefónicos, correo electrónico o

³³³ Secretarías de Relaciones Exteriores, Energía, Economía, Comunicaciones y Transportes, Función Pública, Educación, Salud, Trabajo y Previsión Social.

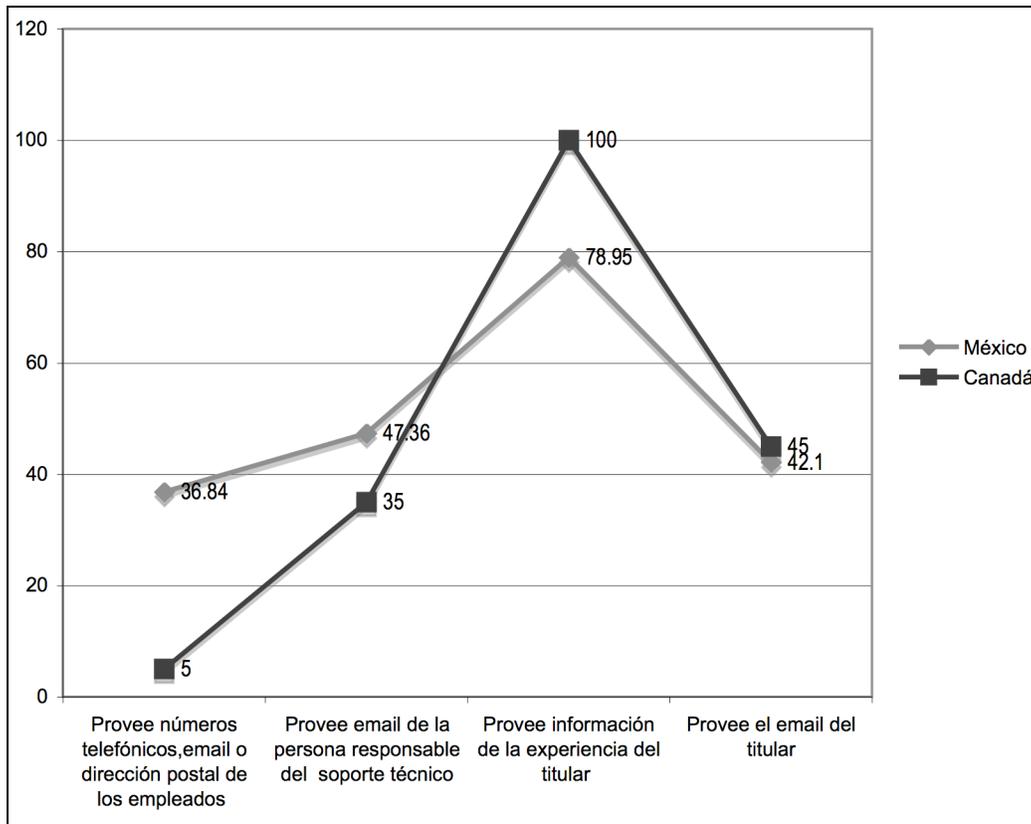
³³⁴ Ministère de la Citoyenneté et Immigration, Défense Nationale, Diversification de l'économie de l'Ouest, Sécurité Publique, Affaires Étrangères et du Commerce International, Affaires Indiennes et du Nord Canadien, Ressources Naturelles, Transports, Patrimoine Canadien.

³³⁵ El directorio de empleados *Government Electronic Directory Services* integra información sobre área laboral, puesto, dirección postal y teléfono de la dependencia donde labora cada servidor público. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://sage-geds.tpsgc-pwgsc.gc.ca>> [Abr 13, 2009].

dirección postal aparece sólo en el Ministerio de la Industria y únicamente nueve sitios *web* proveen la dirección electrónica del titular³³⁶.

En México no existe un sitio *web* donde se integre la información de los servidores públicos federales, por lo que aunque debería existir esa información en todos los sitios *web*, sólo siete dependencias proporcionan esta información³³⁷ y ocho otorgan la dirección electrónica del titular³³⁸.

Figura 4-6. Indicadores de e-Transparencia de servidores públicos



Elaboración propia.

c) La transparencia organizacional explica la información que cada dependencia provee respecto a sus actividades, estructura administrativa,

³³⁶ Secrétariat du Conseil du Trésor, Ministères de Environnement, Industrie, Citoyenneté et Immigration, Santé, Sécurité Publique, Ancien Combattants, des Pêches et des Océans, Patrimoine Canadien.

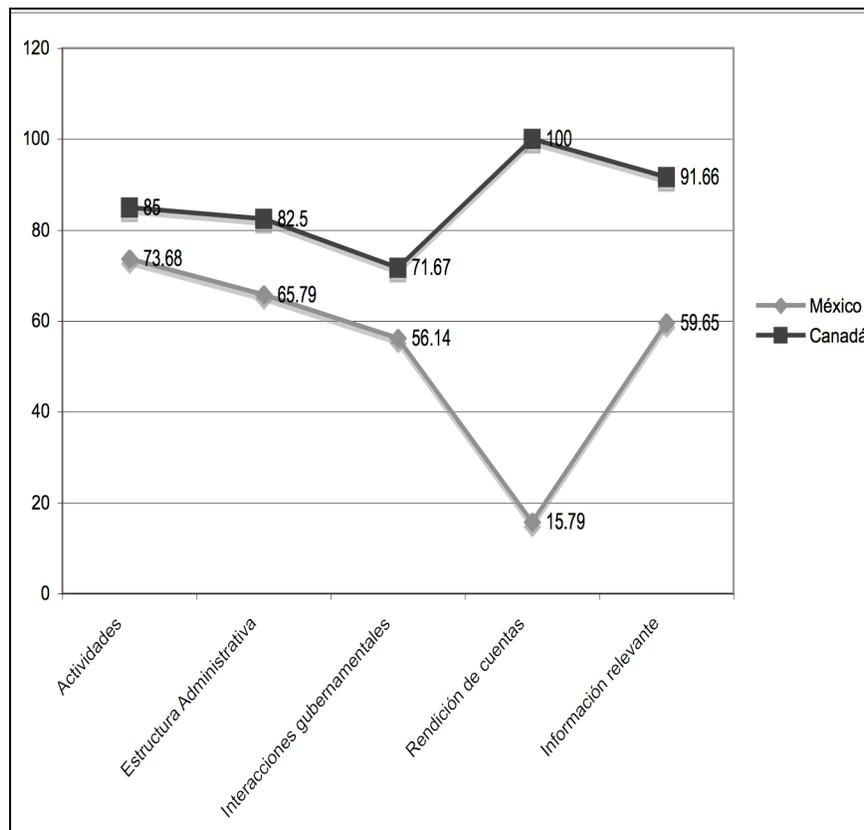
³³⁷ Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Marina, Hacienda y Crédito Público, Función Pública, Educación, Reforma Agraria.

³³⁸ Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Función Pública, Educación, Reforma Agraria, Turismo, Consejería Jurídica.

interacciones con otras dependencias, rendición de cuentas e información relevante. La transparencia organizacional es de vital importancia para conocer la forma en que las dependencias se desempeñan y otorgan información sobre su estructura y los resultados que obtienen al llevar a cabo sus actividades.

En Canadá este tipo de transparencia fue de 72.84% y en México de 51.1%. Lamentablemente el rubro de rendición de cuentas en los sitios *web* de México resultó muy bajo (15.79%), si bien tienen un botón dirigido hacia un rubro denominado 'Transparencia Focalizada'³³⁹, la información que aparece es la referida al programa en cuestión y al alcance de metas programáticas, más que a un informe referido a los resultados alcanzados y resultados pendientes.

Figura 4-7. Concentrado de indicadores de e-Transparencia organizacional



Elaboración propia.

³³⁹ El Programa de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción PNRCTCC 2008-2012 estableció la colocación de este rubro sin establecer una metodología para entregar resultados. En 2009 la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y Combate a la Corrupción estableció un formato complejo que no denota resultados sino el cumplimiento de metas programáticas. *Vid.*, Diario Oficial de la Federación. 2000. "Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción PNRCTCC 2008-2012". *op. cit.*

Por tanto, en el gráfico se observa una diferencia total entre los países objeto de estudio que da cuenta de la necesidad que existe en México de potenciar la rendición de cuentas y mostrar los resultados obtenidos, así como aumentar la transparencia organizacional.

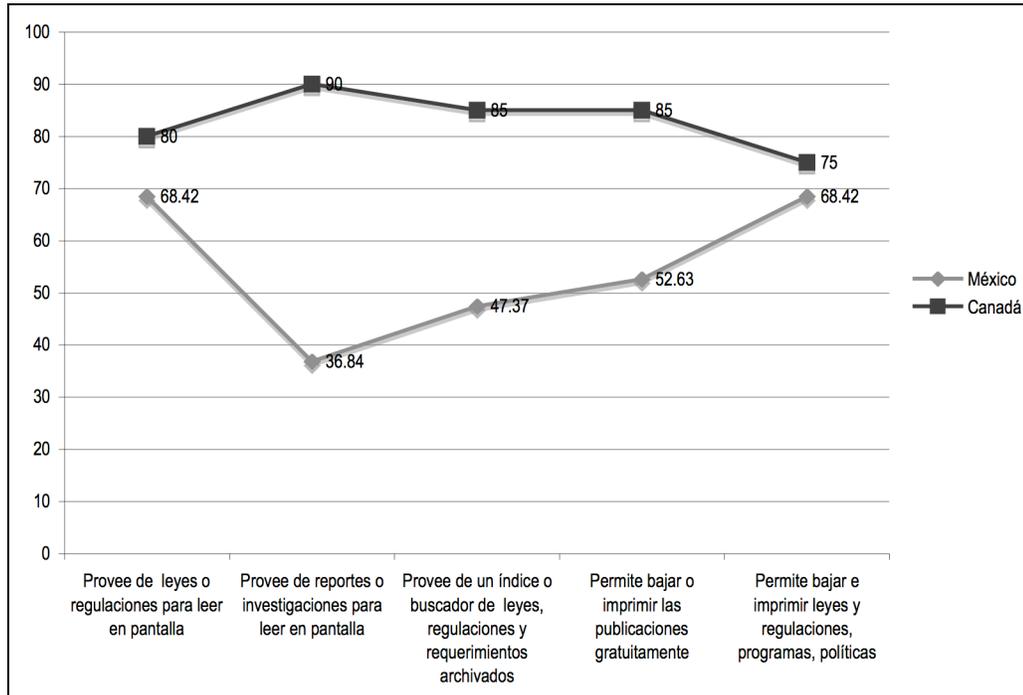
Por otro lado, la mayor parte de los sitios *web* analizados en ambos países no dan muestra de estar vinculados con otras dependencias gubernamentales, sociales o privadas que tengan objetivos similares, ni otorgan información respecto a programas que se llevan a cabo en otros espacios para atender demandas sociales, lo cual sería esencial para lograr una mayor eficiencia y por ende impulsar la e-Gobernanza.

- d) Marco Jurídico e Investigación. El marco jurídico se refiere a la información que se otorga respecto a la legislación y regulación que se aplica en la dependencia y, la investigación se refiere a la difusión y publicación de documentos e investigaciones realizadas sobre aspectos relevantes que son considerados competencia de la dependencia.

La medición de estos rubros entonces se basó en cinco indicadores que buscaron sobre todo observar las posibilidades de acceso en línea a normas jurídicas y regulación, así como a la presencia de documentos resultado de investigaciones y el acceso a ellos. Los sitios *web* canadienses mostraron un resultado del 83% contra 54.74% de los sitios mexicanos.

La información en los sitios *web* analizados se fortalece en Canadá con el sitio *web Justice Laws Website*, a cargo del Departamento de Justicia que concentra la información jurídica y regulatoria a nivel nacional. Pero, en México, la información jurídica y regulatoria se convierte en contradictoria al observarse nuevamente la falta de coordinación y colaboración ante la coexistencia de los sitios *web* 'Normateca', a cargo de la Secretaría de la Función Pública y 'Orden Jurídico Nacional', a cargo de la Secretaría de Gobernación, que se conforman como dos sitios *web* divergentes, complejos e incoordinados que concentran información diferente, imposibilitando la consulta y el conocimiento.

Figura 4-8. Indicadores sobre marco jurídico e investigación



Elaboración propia.

Los bajos resultados en los sitios *web* mexicanos respecto a reportes y publicaciones, ya sea para imprimirlos o consultarlos en línea puede deberse a bajo interés en la investigación o a la falta de interés en difundir conocimiento sobre aspectos relevantes.

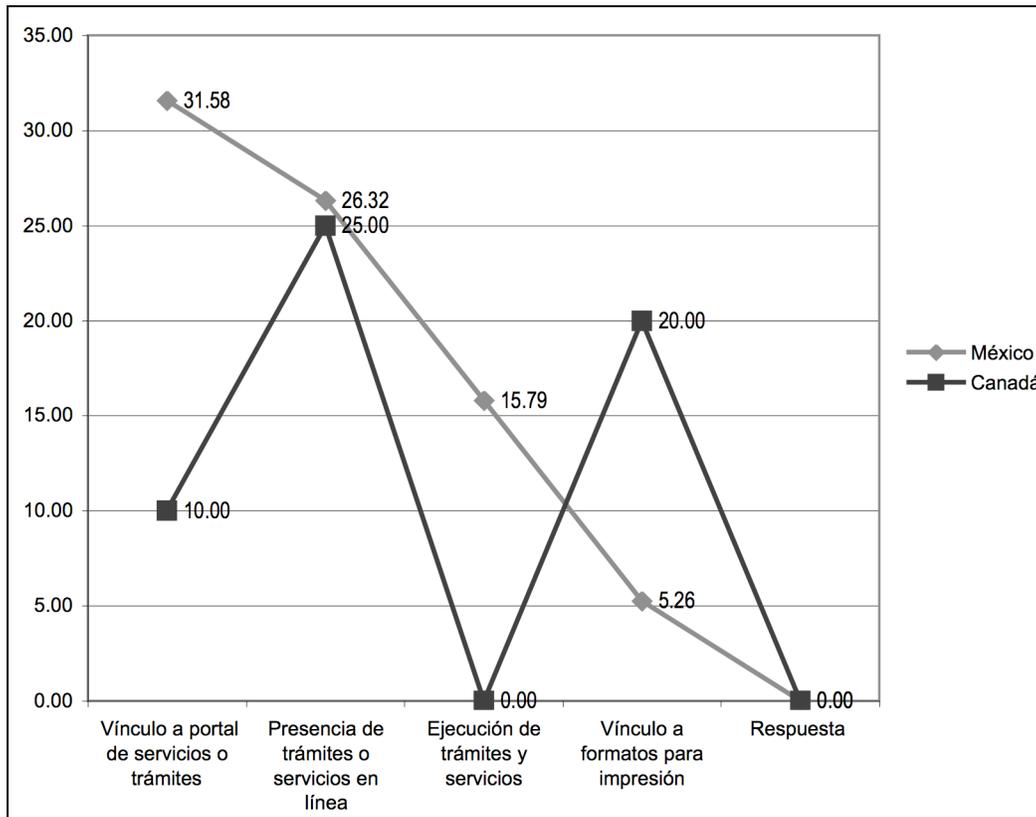
4.4.3. e-Servicios en los sitios *web* de Canadá y México

Como se señaló antes, los e-Servicios se constituyen también en una de las principales áreas de la e-Gobernanza porque a través de ellos se puede lograr una mayor comunicación entre ciudadano y gobierno que, a su vez, propicie la participación. Lo importante para alcanzar un nivel satisfactorio de e-Gobernanza es que estos servicios sean dados a conocer en línea y que la mayoría de los trámites que ellos requieran puedan ser llevados a cabo en línea.

La revisión de los sitios *web* de las dependencias mexicanas y canadienses demostraron una innovación importante a ser tomada en cuenta, sobre todo al obtenerse bajos resultados con porcentajes de 15.79% en los sitios *web* canadienses y 11% en los sitios *web* mexicanos.

Esta innovación es la creación de sitios *web* específicos para la prestación de los e-Servicios, mismos que tienen la finalidad de agilizar los procesos y hacer a la administración pública más eficiente. Estos sitios en los dos países mostraron diferencias muy importantes.

Figura 4-9. Indicadores de e-Servicios



Elaboración propia.

No obstante, en ambos países pocas dependencias (6 en México y 2 en Canadá³⁴⁰) tienen vínculo al sitio o sitios *web* de e-Servicios. Este hecho provoca que el ciudadano que no está informado de la concentración de los e-Servicios en otro espacio electrónico, no conozca su existencia y por tanto no participe, dañando seriamente las posibilidades de la e-Gobernanza.

³⁴⁰ Secretarías de Gobernación, Defensa Nacional, Hacienda y Crédito Público, Función Pública, Salud, Turismo, Ministère des Affaires Étrangères et du Commerce International, Sécurité Publique.

4.4.3.1. Los Sitios de e-Servicios

Por no ser parte de la investigación, se realizó un estudio breve de los sitios *web* de e-Servicios, de ahí que únicamente se presentan las características generales de los mismos.

En el caso canadiense, los servicios se concentran en un sólo sitio *web* denominado *Canada Service*, cuyo objetivo es proveer servicios seguros en un solo sitio *web* (*one-stop-shop*)³⁴¹. En este sitio la información se encuentra clasificada en servicios y programas creados para atender las necesidades de los usuarios, facilitando el acceso y promoviendo la realización de los mismos en línea. Los servicios se encuentran clasificados en varios tópicos como son servicios por objetivo, tipos de audiencia, índice de A a Z, servicios en línea, formatos y otros sitios de utilidad.

El total de programas y servicios encontrados ascendió a 277³⁴². Así mismo, existe un tópico denominado "*My Service Canada Accounts*" que otorga a los ciudadanos una clave para acceder a 43 servicios en línea ubicados en los rubros de plan de pensión, seguridad para personas mayores, seguro de empleo y pago de impuestos.

Por otro lado, de manera expedita pueden encontrarse 373 formatos en línea clasificados en aplicaciones, cuentas, herramientas y servicios que facilitan al usuario la realización de un servicio o programa. Estos formatos se catalogan de acuerdo al tipo de servicio, independientemente de la dependencia responsable del mismo y para acceder a ellos el usuario debe contar con una llave personal (PKI).

Este sitio *web* no muestra una separación entre servicio y programa, por lo que el usuario se ve obligado a preguntar o conocer los servicios y los programas. Así mismo, aunque existen los formatos en línea, sólo una parte de los procesos se realiza en línea, el resto debe ser realizado por correo postal dirigiendo los formatos impresos a las dependencias a cargo de los servicios o a las oficinas de servicios de Canadá (*Canada Service offices*).

En México no existe un sistema de e-Servicios. Existen tres sitios *web* donde se

³⁴¹ *Service Canada* es una organización de prestación de servicios horizontal, integrada por personal dedicado a atender las solicitudes de servicio tanto vía telefónica, como presencial y electrónica.

³⁴² No fue posible encontrar un catálogo que diferenciara entre servicios y programas. Las dependencias canadienses Secrétariat du Conseil du Trésor, Ministère de Ressources Humaines et Développement des Compétences no contestaron el correo electrónico enviado para solicitar la información.

concentran los e-Servicios: Tramitanet y el Portal Ciudadano a cargo de la Secretaría de la Función Pública y el Registro Federal de Trámites y Servicios a cargo de Cofemer, organismo desconcentrado de la Secretaría de Economía y pareciera ser que cualquier actividad gubernamental se convierte en trámite y servicio.

En el sitio *web* de Tramitanet se encuentran clasificados los trámites por dependencia, alfabéticos y estatales, así como trámites electrónicos por catálogo. No obstante al ingresar al sitio se pueden encontrar 3,780 servicios y trámites federales inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios³⁴³ y 65 trámites no inscritos en el Registro, sin mediar explicación alguna que ayude al usuario a saber las causas por las cuales unos están integrados en el Registro Federal y otros no y las consecuencias de ello.

Existe un rubro de trámites electrónicos que totaliza 56 trámites, mismos que se encuentran catalogados por dependencia responsable y sólo son consultas en línea. Así mismo, en el sitio *web* se encuentran 2,972 trámites y servicios estatales de seis entidades federativas (Colima, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Puebla y Zacatecas) de los cuales sólo 5 pueden ser realizados en línea por ser consultas.

El sitio *web* de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer), dependencia que tiene a su cargo el Registro Federal de Trámites y Servicios, integra 3,438 registros federales, donde sólo 776 registros muestran requisitos y los demás conforman un listado de carácter enunciativo. Aunque se detectaron 1,102 formatos para impresión, éstos no se concentran en un vínculo, por lo que el usuario sólo puede adquirirlos al ingresar al archivo del trámite o servicio de interés. No se encontraron trámites o servicios de transacción directa en línea.

Finalmente, en el sitio *web* del Portal Ciudadano los trámites y servicios se encuentran catalogados en ciudadanos, empresas, extranjeros y servidores públicos y por trámites de A a Z, y su acceso refiere al usuario a los sitios *web* anteriores o a la dependencia que los ofrece. Así mismo tiene un rubro para realización de trámites completos en línea que contiene un total de 54 servicios clasificados en familia, empresas, gobierno, leyes y salud, mismos que no se encuentran incluidos en los sitios *web* anteriores y que simplemente son consultas.

Además, existen: un rubro sobre trámites estatales donde no se muestra un catálogo de servicios ni posibilidades de conocimiento de éstos de forma eficiente,

³⁴³ El Registro Federal de Trámites y Servicios fue creado por disposición de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 69E. *Vid.*, Diario Oficial de la Federación. 1994. "Ley Federal de Procedimiento Administrativo". México: Diario Oficial de la Federación. 4 agosto. Última reforma 30 de mayo de 2000.

por lo que el usuario debe entrar a la página principal del sitio *web* estatal y buscarlos; un rubro sobre los 34 trámites más comunes, los cuales son consultas y; un rubro de trámites ante el Registro Civil de cada entidad federativa que permite la consulta y el conocimiento de requisitos.

Por lo tanto, la información referida a los e-Servicios en los sitios *web* mexicanos se encuentra de la siguiente manera:

Tabla 4-4. Trámites y Servicios en Sitios *web* mexicanos 2009

	Trámites federales	Trámites locales	Consultas en línea
Tramitanet	3845	2972	56
Cofemer	3438	0	0
Portal Ciudadano	Conlleva a sitios <i>web supra</i>	Conlleva a sitios <i>web supra</i>	54

Elaboración propia.

El problema de estos sitios *web* es que todos tienen información diferente sin existir regulación al respecto que uniforme criterios y concentre la totalidad de los e-Servicios en un solo sitio *web*, además de no existir una diferencia entre trámite y servicio y ser la mayoría de carácter enunciativo.

Finalmente, la revisión permitió identificar algunas causas del desapego de los usuarios mexicanos a trabajar los servicios en línea:

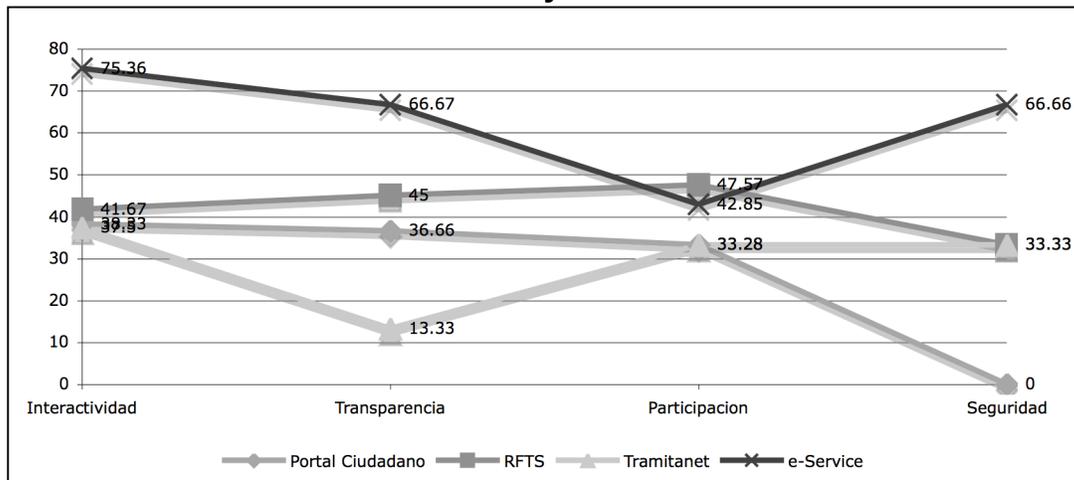
- La baja penetración de Internet a nivel nacional.
- Bajos niveles de infocultura y conocimiento de las tecnologías de la información y comunicación.
- La inexistencia de una llave personal única para todo trámite.
- La baja credibilidad en las acciones de gobierno.
- La falta de confianza en la seguridad que se presenta en el manejo de los datos personales y la privacidad.
- Pocos e-Servicios de transacción en línea.
- La complejidad de los pocos trámites en línea y su falta de validez electrónica. (*Vid.*, Anexo 3).

Se puede concluir que los sitios *web* de las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada analizados registran poca presencia de e-Gobernanza en el rubro de e-Servicios, especialmente por el hecho de no vincular esta información al sitio *web* específico para la prestación de e-Servicios.

Sin embargo, el análisis de esos sitios *web* obligó a la revisión de los sitios *web* destinados a la prestación de los e-Servicios, observándose que mientras el sitio

web canadiense da muestra de la existencia de coordinación, planeación y organización centrada en el usuario, los sitios *web* mexicanos de servicios no sólo denotan ausencia de esos elementos administrativos y por tanto poca eficiencia, sino la falta de integración de los trámites y servicios en un solo sitio *web* y su clasificación conforme a rubros específicos de interés para el usuario, además de la falta de coordinación intersectorial.

Figura 4-10. Comportamiento de los sitios *web* de e-Servicios en México y Canadá



Elaboración propia.

4.4.4. e-Participación en los sitios *web* de Canadá y México

Ya se había mencionado que la e-Participación es un proceso que empodera a los ciudadanos al permitirles interactuar con el gobierno. La vinculación de la página principal hacia sitios *web* de consulta formal no sólo promueve la consulta ciudadana y la participación, sino que alienta la retroalimentación para llevar a cabo procesos gubernamentales centrados en el ciudadano.

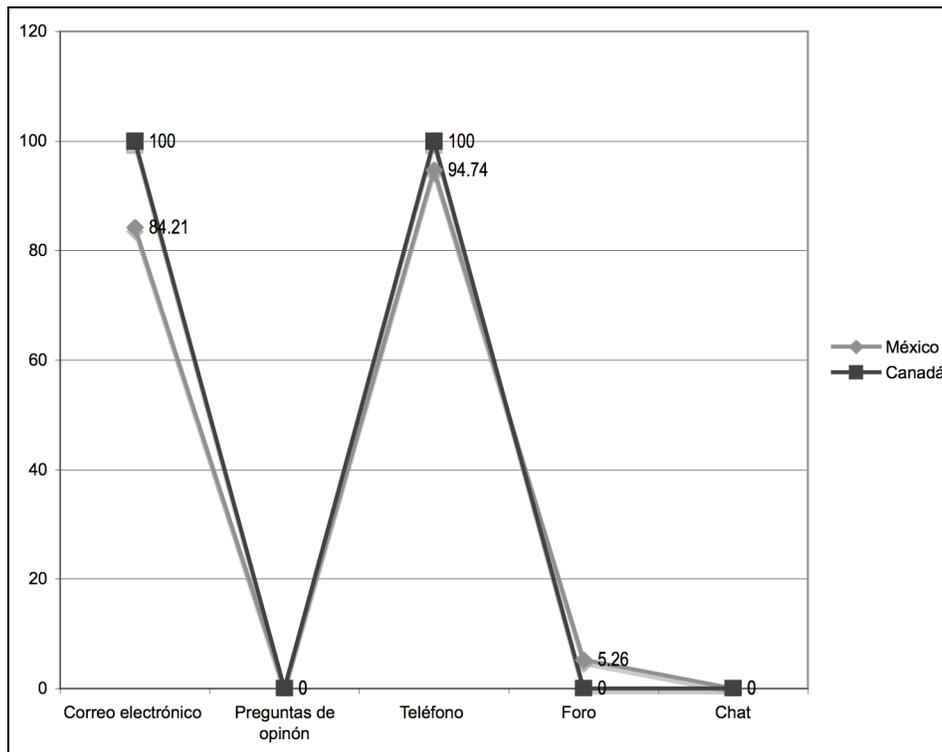
La e-Participación de los ciudadanos para colaborar en las discusiones políticas y mejorar los servicios se encuentra condicionada a la credibilidad que el gobierno posee respecto a sus acciones y al hecho de que éste haga patente haber tomado en cuenta las opiniones ciudadanas manifestadas.

En los sitios *web* se facilita la e-Participación mediante la colocación de herramientas que permiten al ciudadano expresar sus opiniones y medir la utilidad de la información colocada en la *Web*. Para ello es una condición *sine qua non* contar con un aparato humano informado capaz de canalizar lo más pronto

posible las opiniones, quejas, denuncias y participaciones expresadas por los ciudadanos, y dar seguimiento a los mismos, de tal forma que el ciudadano perciba que su opinión cuenta.

En el análisis de los sitios *web* se buscó la presencia de herramientas que estimulan la e-Participación, encontrándose que en los sitios *web* canadienses la presencia de éstas alcanzó un porcentaje de 33.06% y en los sitios *web* mexicanos el porcentaje fue de 30.40%.

Figura 4-11. Indicadores de herramientas de e-Participación



Elaboración propia.

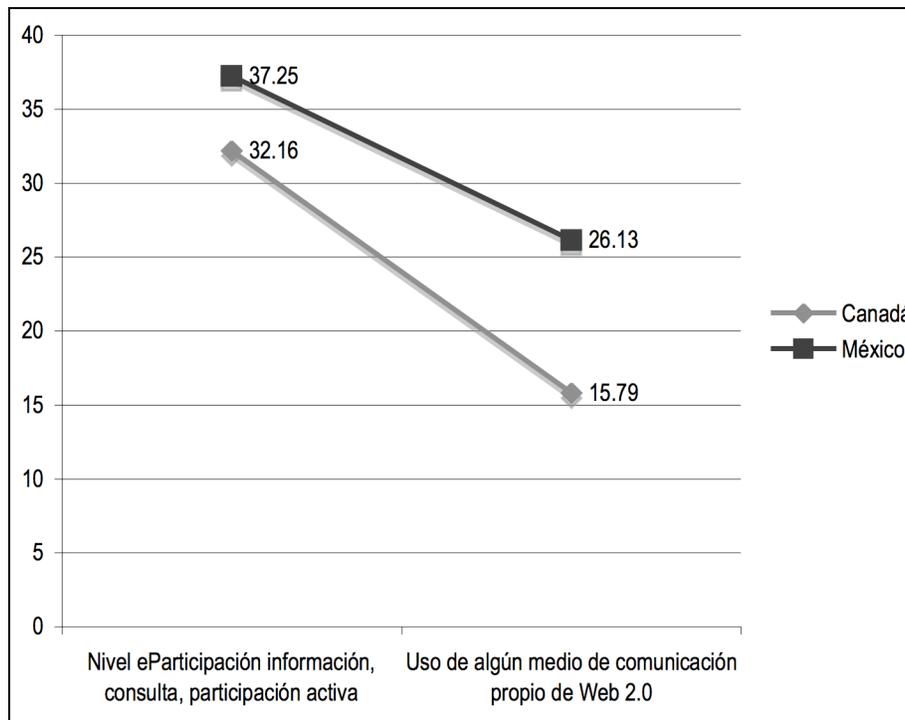
Como se advierte, además de que la diferencia no es sustantiva, las preguntas de opinión, los foros y el *chat* son inexistentes, con lo cual se confirma que la e-Participación no es un elemento muy desarrollado y que las herramientas tecnológicas para su impulso no han sido explotadas, creando una deficiencia en e-Gobernanza importante para el desarrollo democrático.

Así mismo, se midieron los niveles de e-Participación y el uso de herramientas de la *Web 2.0* (*twitter*, *blog*, *wiki*, videos, imágenes, diagramas, encuestas, entre otros), consideradas esenciales para la comunicación.

Los resultados en cinco sitios *web* canadienses (*Secretariat du Conseil du Trésor, Ministères de l'Environnement, Industrie, Citoyenneté et Immigration, Santé*) alcanzaron el nivel de consulta, el resto, al igual que los sitios *web* mexicanos – con excepción la Secretaría de Marina que mostró la presencia de ningún nivel- alcanzaron sólo el nivel de información.

En cuanto al uso de herramientas de comunicación, los sitios *web* analizados denotan todavía baja utilización de ellas, aspecto que debe ser atendido para alcanzar la eficiencia.

Figura 4-12. Indicadores de e-Participación



Elaboración propia.

Por tanto, se puede concluir que este elemento de e-Gobernanza requiere ser afinado e impulsado para lograr el fortalecimiento de la democracia participativa y deliberativa. La e-Participación de la mano de la democracia electrónica requiere que las comunidades se enlacen en redes y utilicen las tecnologías de la información y comunicación para organizarse, de tal forma que su voz sea escuchada y puedan influir en la toma de decisiones y en la implementación de programas.

4.4.5. e-Seguridad y e-Privacidad en los sitios *web* de Canadá y México

La e-Seguridad requiere la implementación de políticas que aseguren la información, así en Canadá a través de la Oficina de Información³⁴⁴ se establecieron las leyes sobre acceso a la información y sobre la protección de los datos personales como políticas de uso de las tecnologías de la información y comunicación que deben ser respetada por todas las dependencias al utilizar proyectos basados en ellas. En México, la Unidad de Gobierno Electrónico y Política de Tecnologías de la Información contempla establecer los mecanismos de control de los medios de identificación de los sistemas electrónicos para la salvaguarda y seguridad en la privacidad de la información³⁴⁵.

Dado que conocer la seguridad de los sitios *web* implica una serie de términos técnicos de otra índole más vinculados con los profesionales informáticos, el análisis de los sitios *web* se enfocó en la e-Privacidad, esto es en la inclusión de una cláusula de privacidad y protección de los datos en los sitios *web*, sustentada en una Ley de Protección de Datos y Privacidad, con el fin de proteger a los usuarios de cualquier daño o abuso de información, aunque se considera que una simple leyenda de protección no es garantía. Queda claro que lo que menos seguridad tiene es Internet; sin embargo, utilizar programas que protejan al usuario lo más posible, como la encriptación, puede permitir a éste sentirse más confiado y utilizar estas herramientas informáticas para preguntar, opinar o participar.

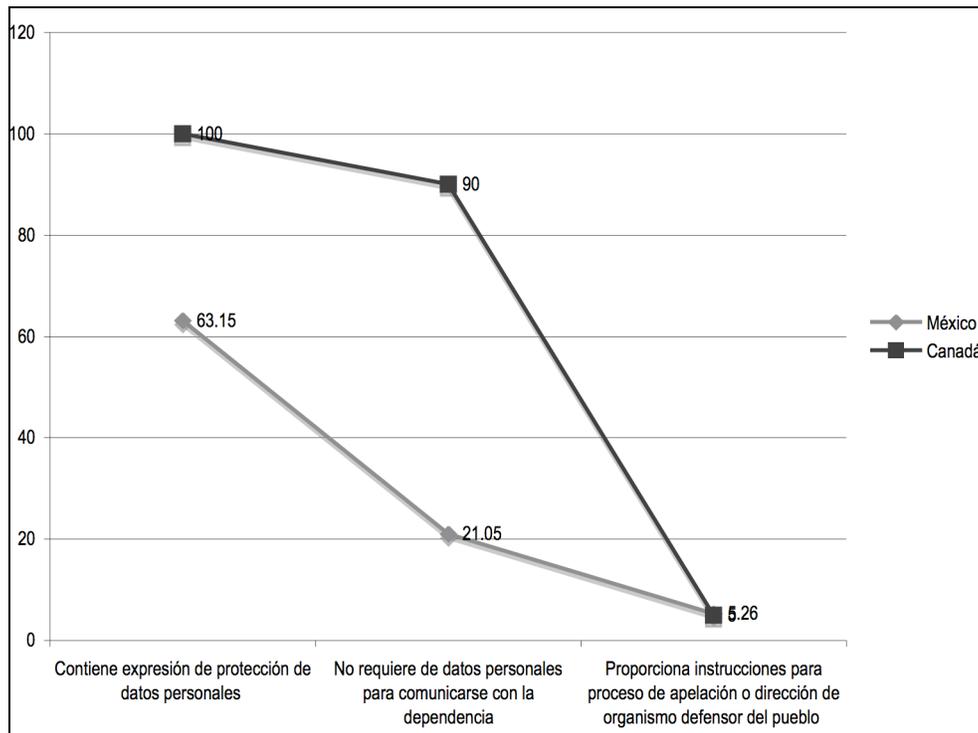
En los sitios *web* analizados se observaron dos situaciones diferentes. Los sitios *web* canadienses utilizan la cláusula de privacidad sustentada el *Privacy Act*, pero no demandan al ciudadano, de manera obligatoria, la colocación de su información personal, con excepción del correo electrónico para recibir respuesta; así mismo, existen diferentes tópicos que el ciudadano puede utilizar para realizar el contacto, solicitud, opinión o queja.

Situación diferente se observa en los sitios *web* mexicanos, los cuales utilizan una leyenda de privacidad sustentada en la 'Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental' y demandan información personal (nombre, dirección postal, teléfono y dirección electrónica) para atender al ciudadano, sin importar el tipo de información que éste requiera o el tipo de acercamiento que desee realizar con el gobierno. Se considera que esta situación inhibe la comunicación y por ende la e-Participación.

³⁴⁴ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. Oficina de Información. s/f. "Políticas de información y protección de los datos personales". [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.tbs-sct.gc.ca/ip-pi/index-fra.asp>> [Feb 22, 2010].

³⁴⁵ Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública. Artículo 17, Fracción VIII. México: Diario Oficial de la Federación. 15 de abril de 2009.

Figura 4-13. Indicadores de e-Seguridad y e-Privacidad



Elaboración propia.

Así mismo, el análisis de los sitios *web* en materia de e-Seguridad/e-Privacidad destaca la falta de interés en proporcionar al ciudadano acceso a un Ombudsman (organismo defensor del pueblo) que le permita realizar quejas o denuncias frente a actos ilícitos del gobierno. Esta figura es de vital importancia por ser un instrumento que garantiza al ciudadano la presencia de un gobierno democrático que funciona conforme a determinados valores. El otorgar al ciudadano instrucciones para proceso de apelación o la dirección de un Ombudsman no sólo denota apertura gubernamental, sino que también acrecienta la credibilidad en el gobierno.

Por tanto, ambos países deben realizar mayores esfuerzos para lograr una apertura que favorezca la transparencia y rendición de cuentas y propicie el empoderamiento de los ciudadanos.

Al ser la e-Seguridad y la e-Privacidad elementos de importancia primordial para garantizar al ciudadano que su información no será ocupada para otros fines, no sólo es requisito colocar la cláusula señalada, sino que debería eliminarse en los sitios *web* mexicanos la opción de integrar sus datos personales, dado que en los casos de consulta de información y opinión esa información no es elemental, si lo que se busca es fomentar la comunicación y la participación.

4.5. La e-Gobernanza en los sitios *web* de Canadá y México

La presencia de e-Gobernanza en los sitios *web* es esencial para determinar el grado de avance de los países en cuanto a gobierno electrónico y democracia electrónica. Los desafíos que enfrentan las instituciones para interactuar a través de la red con otros sectores de la sociedad, considerando la transparencia, la participación, los servicios y la seguridad, son determinantes para crear consensos y facilitar la comunicación que permita influir en las decisiones del gobierno.

Como se vio en los apartados anteriores, Canadá y México son dos países con diferente grado de desarrollo tecnológico tanto en infraestructura como en infoestructura, debido por un lado, al desarrollo histórico en aspectos económico, político y social y, por otro, al interés por aprovechar las tecnologías de la información y comunicación para mejorar y alcanzar mayores oportunidades de bienestar social. No obstante, como se observó, es importante resaltar que la integración y el comportamiento de los sitios *web* de ambos países, a pesar de ser diferente, evidencia que el desarrollo tecnológico no explica las diferencias en la e-Gobernanza, y que ésta puede ser mejor entendida a partir del análisis de los sitios *web* y con ello demostrar que existen avances sustantivos hacia la e-Democracia y el desarrollo humano.

En términos generales, se puede asegurar que en los sitios *web* de ambos países la e-Gobernanza está presente pero no de forma contundente y significativa, aun cuando se convierte en una herramienta esencial para formular e implementar políticas, proveer servicios, exponer programas y resultados, otorgar información relevante y promover la participación.

De ahí que el análisis realizado a los 39 sitios *web* de la Administración Pública Federal Centralizada, de manera indirecta la revisión de los cuatro sitios de e-Servicios de México y Canadá, utilizando los elementos básicos de la e-Gobernanza desglosados en diferentes indicadores, sirvió para medir imagen, contenidos, distribución, funcionalidad, utilidad de la información y facilidad de acceso a esa información, transparencia, rendición de cuentas, servicios, seguridad y formas de participación y por tanto la presencia de la e-Gobernanza.

Ahora bien, al englobar los resultados de las categorías del análisis anterior se observó, en términos generales, que:

1) Los porcentajes para la interactividad, la e-transparencia y la e-Seguridad son mayores en los sitios *web* canadienses, en contraste con el porcentaje de e-Participación en ambos países es bajo. No obstante, los porcentajes en ambos países en poco rebasan el 50% lo que implica que la e-Gobernanza todavía necesita ser desarrollada para lograr un mayor impacto y una mayor credibilidad

en el gobierno. En un estudio realizado por Naciones Unidas³⁴⁶ para medir la accesibilidad en los principales sitios *web*, en el cual se incluyó a Canadá y a México, ninguno de los dos países demostró contar con características mínimas de accesibilidad, lo cual no sólo muestra debilidad en este sentido, sino falta de atención en el desarrollo de los sitios *web*.

2) Los e-Servicios que en el análisis muestran un porcentaje muy bajo en ambos países, parecieran tener una mejor presencia en los sitios *web* mexicanos donde todavía es posible encontrarlos, aunque, como se explicó existen sitios *web* específicos donde se concentra esta información.

En este sentido, dado que los sitios *web* de e-Servicios son una clara oportunidad para mejorar la gestión pública y lograr un mayor acercamiento entre gobierno y ciudadanos, se considera que valdría la pena aprovechar las relaciones entre ambos países para que México aplicara los instrumentos y políticas canadienses para mejorarlos.

Así mismo, sería de utilidad que, como sucede en Gran Bretaña, no se realizaran clasificaciones del perfil de usuarios porque no son claras y conllevan al usuario a no encontrar la información que busca, por ejemplo, en los sitios *web* analizados, la información de interés para un usuario podría caer en dos o tres categorías y complicar la búsqueda de lo que se desea encontrar. Por tanto, es mejor mostrar directamente los contenidos que el sitio ofrece a modo de listado, de tal manera que la información sea clara, concisa y de fácil acceso.

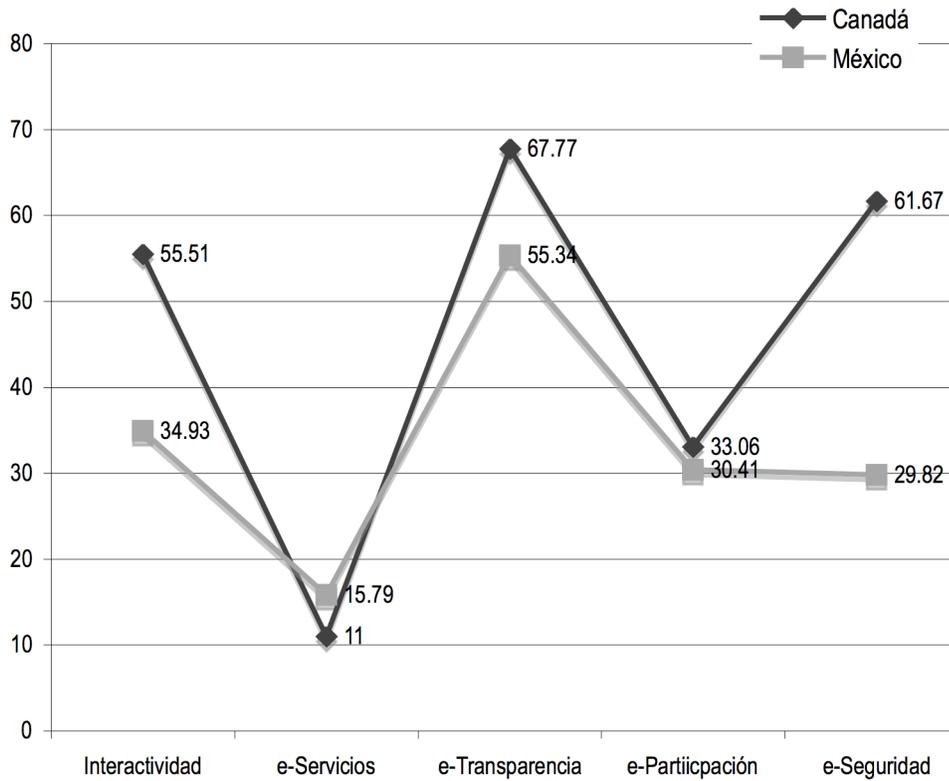
3) La e-Participación en ambos países es reducida, no se han explotado las formas de participación que ofrece la *Web 2.0*, ni se han creado áreas específicas de atención a las solicitudes, quejas u opiniones ciudadanas prestadas en los formatos existentes, entonces a pesar de existir algunos canales de comunicación, pocas veces es atendida ésta, demostrando que la estructura organizacional no se ajusta para que estas herramientas se vinculen a la estructura existente.

4) Ambos países, en mayor o menor medida, mantienen una lucha para encontrar los medios que garanticen a los ciudadanos la e-Seguridad y la e-Privacidad. La regulación existente debe ser permanentemente actualizada para autenticar la confidencialidad, la privacidad y la integridad de la información y otorgar al ciudadano mayor confianza.

³⁴⁶ GUTIERREZ, Emmanuelle. 2006. "Auditoria Global de la Accesibilidad Web encargada por la ONU". *Cuaderno de bitácora*. Fundación Sidar. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://www.bitacoras.sidar.org/emmanuelle/index.php?2006/12/06/23-auditoria-global-de-la-accesibilidad-web-encargada-por-la-onu>> [Jun 16, 2010].

Figura 4-14. Elementos de e-Gobernanza



Elaboración propia.

Finalmente, los resultados en las diferentes subcategorías permitieron observar que los sitios *web* analizados en ambos países tienen fortalezas y debilidades:

a) Los sitios canadienses muestran fortaleza en usabilidad, en transparencia organizacional, en el acceso al marco jurídico e investigaciones publicadas en línea, en la inserción de la cláusula de privacidad y la no exigencia de datos personales para estimular la participación; pero son débiles en accesibilidad, transparencia de servidores públicos (porque existe un sitio *web* específico), la presencia de herramientas de comunicación y el nivel de participación.

b) Los sitios *web* mexicanos muestran fortaleza en usabilidad, y en la inserción de la cláusula de privacidad; se encuentran en un punto medio en transparencia organizacional y transparencia de los servidores públicos y débiles en las demás categorías.

Tabla 4-5. Porcentajes de e-Gobernanza por subcategoría

Categorías	Sucategorías	Canadá	México
Interactividad	Usabilidad	64.77	58.68
	Accesibilidad	46.25	11.18
Promedio		55.51	34.93
e-Servicios	Servicios	11	15.79
Promedio		11	15.79
e-Transparencia	Acceso Home Page	69.02	64.2
	Servidores	46.25	51.32
	Organizacional	72.84	51.11
	Marco Jurídico	83	54.74
Promedio		67.77	55.34
e-Participación	Herramientas	40	36.84
	Nivel Participación	26.13	23.97
Promedio		33.06	30.40
e-Seguridad/e-Privacidad	Cláusula Privacidad	100	63.16
	No solicitud datos	80	21.05
	Ombudsman	5	5.26
Promedio		61.67	29.82

Elaboración propia.

Ciertamente en la tabla los sitios *web* canadienses demuestran una superioridad en relación a los mexicanos; sin embargo, es claro que ambos países deben continuar redoblando esfuerzos para mejorar los sitios *web* de tal manera que puedan fortalecer la credibilidad y empoderar a los ciudadanos.

Al promediar los resultados obtenidos después del análisis en ambos se tiene que la e-Gobernanza en Canadá es de 45.80% y en México de 33.26%, lo que es un factor nada alentador para el desarrollo e impacto de la e-Gobernanza, exigiendo una mayor atención a rubros tan importantes para alcanzar una mayor eficiencia de la administración pública.

Conclusiones del capítulo

Canadá y México son dos países enlazados por múltiples acuerdos de cooperación y apoyo mutuo que deben ser aprovechados en todos los campos para alcanzar mayores beneficios sociales.

Queda claro que ambos países ingresaron a la Sociedad de la Información en tiempos diferentes, lo que concedió a Canadá una clara ventaja en la aplicación de las mismas. También queda claro que mientras Canadá se esforzó por utilizar las tecnologías de la información y comunicación para lograr un mayor

acercamiento con los ciudadanos, México no las ha considerado como un asunto prioritario, lo que sin duda redundará en el detrimento de su desarrollo democrático.

Sin embargo, se hace énfasis en que la aplicación de las tecnologías de la información y comunicación en el gobierno trae ventajas sustantivas para hacer a las administraciones públicas más eficientes y acercar al gobierno al ciudadano, a través del establecimiento de acciones, programas o proyectos enfocados al ciudadano.

Analizar los sitios *web* de la Administración Pública Federal Centralizada permitió observar que ninguno de los dos países utiliza al 100% los elementos de e-Gobernanza, desaprovechándose la oportunidad que éstos otorgan para lograr más democracia y participación.

Así mismo se observa que los rubros de servicios y participación muestran una gran deficiencia en los sitios *web* analizados en ambos países, aspectos que deben ser cuidados y analizados para lograr un mayor acercamiento con la sociedad. Si bien es cierto que un limitado número de usuarios-ciudadanos tienen acceso a las tecnologías de la información y comunicación, también es cierto que cada vez más éstas amplían su espectro de uso, por lo que se crean mayores expectativas en la sociedad respecto a las acciones del gobierno y mayores posibilidades de fortalecer la gobernanza.

El desarrollo e implementación de las telecomunicaciones es una característica esencial para la presencia de e-Gobernanza, porque a partir de ellas es posible el implementar los sitios *web* gubernamentales y que éstos sean aprovechados por la mayoría de la población. De ahí que lograr sitios *web* con altos porcentajes de e-Gobernanza facilita a los gobiernos la entrega de mayor información a la sociedad, mejores servicios y la posibilidad de lograr una participación, además de crearse un compromiso mutuo en las relaciones para afrontar los problemas.

Aún así, la e-Gobernanza en los sitios *web* de México mostró una mayor debilidad que en los sitios canadienses, por lo que el gobierno mexicano debería poner mayor atención en su conformación y buscar la manera de desarrollar una gestión que facilite la obtención de recursos suficientes para lograrlo, donde se encuentren presentes los intereses políticos pero donde los intereses ciudadanos sean el centro de donde parten las políticas.

Por tanto, ambos países deben intensificar sus relaciones en materia tecnológica, de tal manera que sea mejorada la relación del gobierno con el ciudadano. Ello implica dar mayor apertura a la colaboración interinstitucional, establecer una estandarización de *software*, crear bases de datos y dar acceso a ellas, publicar los documentos resultado de investigaciones, incorporar videoclips y audioclips y colocar la mayor cantidad posible de trámites y servicios en línea.

Conclusiones

En esta investigación se analizó la presencia de e-Gobernanza en los sitios *web* de la Administración Pública Federal centralizada en Canadá y México, como una herramienta útil para acercarse a los ciudadanos en el contexto de la Sociedad de la Información, y las reformas políticas y administrativas que surgieron paralelamente e impulsaron el uso de las tecnologías de la información para hacer a la administración pública más eficiente.

Aún y cuando en cada capítulo se incluyeron conclusiones, se consideró importante recapitularlas reflexionando sobre algunos aspectos relevantes, no sin antes resaltar que la administración pública del siglo XXI no puede desconocer el potencial de las nuevas tecnologías de la información y comunicación que están provocando un cambio muy importante en la sociedad actual. Las tecnologías requieren ser adoptadas al contexto local y a las necesidades de los ciudadanos; por ello, la administración pública necesita integrarlas en su quehacer cotidiano, no sólo con el fin de facilitar las relaciones con los ciudadanos y empresas, sino con una idea de integración entre sectores que le presenta una oportunidad de modernizarse y favorecer la presencia de una administración más eficiente.

Es claro que la transformación de la administración pública no es fácil, pero es indudable que los poderes públicos deben involucrarse más en esta etapa y empezar a crear planes y programas que permitan a la sociedad obtener beneficios, así como reestructurar los sitios *web* con contenidos más pensados en las necesidades de los usuarios, para estimular la interacción y el acercamiento del ciudadano y las empresas con el gobierno y que éste último obtenga una mayor credibilidad.

A pesar del largo camino que los gobiernos aún deben recorrer, especialmente ante el cambio constante en la tecnología, la administración pública no pueden perder de vista que las tecnologías de la información y comunicación no sólo le permiten ser más eficiente, sino también más transparente y lograr una mayor participación y, que al ritmo del desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación, la información cada vez fluye más fácilmente, determinando la conformación de la sociedad.

Así como en la Sociedad Industrial las tecnologías propiciaron cambios en la economía, en la política, en la administración pública y en la propia sociedad; en la Sociedad Post-Industrial y un poco después en la Sociedad de la Información, las tecnologías de la información y comunicación contribuyeron a un cambio extraordinario que continúa siendo percibido ante los rápidos avances tecnológicos que transforman el contexto mundial y permean las relaciones sociales.

Es por ello que la Sociedad de la Información es un paradigma contemporáneo que integra cambios importantes a nivel mundial, donde la economía de mercado se ubica en el centro de toda actividad, y la información y el conocimiento se extienden y difunden como base de la innovación, dando lugar a nuevas formas de entendimiento, aprendizaje y desarrollo de los actores sociales. En ella, la información y el conocimiento se convierten en la materia prima básica para la realización de las diversas actividades de la sociedad; por tanto, se convierte en una realidad inminente.

No obstante, la Sociedad de la Información no implica un cambio total o la creación de una nueva sociedad, sino una readecuación de la sociedad existente, para que mediante el uso y adaptación de las tecnologías de la información y comunicación y la creación de redes se pueda dar la colaboración y la comunicación global. En este sentido, se considera que Internet y la *Web* son tecnologías esenciales que pueden ser utilizadas no sólo para intercambio de conocimientos y experiencias o mejorar el comercio, sino para apoyar iniciativas contra la pobreza y las enfermedades, ampliar el espectro educativo y desarrollar un medio ambiente sustentable, para con ello promover de las Metas del Milenio.

Pero, habrá que tener muy en cuenta que las tecnologías de la información por sí mismas no resuelven los problemas políticos, culturales o socioeconómicos dentro de las sociedades, aunque sí pueden exacerbarlos. Por ello es importante no sólo promover el uso, sino preparar a la sociedad para la correcta explotación de las mismas con el fin de alcanzar, en la medida de lo posible, el equilibrio social.

Queda claro que el uso de las tecnologías de la información y comunicación ha sido limitado, especialmente en los países subdesarrollados donde no se promueve la cultura informacional -una cultura basada en las tecnologías de la información y comunicación, donde la generación, procesamiento y transmisión de información sean esenciales para el crecimiento y desarrollo de la productividad, de la economía y de la propia sociedad- y la infraestructura es reducida; donde existen problemas económicos y sociales que deben ser atendidos y por tanto áreas donde los recursos económicos son concentrados, lo que ha dado lugar a la diferencia entre los que tienen y no tienen acceso a las tecnologías y por tanto a la brecha digital que se refleja como señalaba Sciadas,

mediante una combinación de factores como habilidades de uso, oportunidades de acceso, actitudes y estilos de vida³⁴⁷.

Además, si bien el uso de las tecnologías de la información y comunicación ha traído beneficios sociales, el control que se ejerce sobre las telecomunicaciones por unas cuantas empresas, la expansión de las tecnologías y la maximización de su comercialización, así como los altos costos de éstas y los bajos ingresos de la sociedad en general y la falta de atención a la alfabetización digital (habilidades para definir, acceder, encontrar, evaluar y utilizar información haciendo uso las tecnologías de la información y comunicación) han recrudecido algunos problemas existentes y agregado nuevos problemas.

Por tanto, mientras los niveles de tecnología se expanden en todos los escenarios, los niveles de acceso a la tecnología y a sus beneficios potenciales varían conforme al nivel de respuesta de cada país y la apertura-inclusión o término-exclusión de la comunidad global.

Ahora bien, Canadá y México se integraron a la Sociedad de la Información en diferentes momentos, lo que provocó que en el primer país el sistema de telecomunicaciones, junto con la infraestructura e infoestructura para finales del siglo XX se encontrasen bastante consolidadas, mientras que en México, en ese mismo momento apenas se iniciaba la carrera tecnológica.

En Canadá se dedica un importante porcentaje presupuestal a las tecnologías. El resultado es que en Canadá pueden ser observados avances significativos en el desarrollo, implementación y uso de las tecnologías de la información y comunicación en cualquier actividad.

Esta situación es diferente en México, donde se han realizado esfuerzos para ampliar la infraestructura tecnológica, como se advierte en la creación de los centros comunitarios digitales o en los esfuerzos por incluir las tecnologías en la educación (Enciclomedia) que puede pensarse además como una forma de infoestructura; sin embargo, la atención presupuestaria se coloca en otro tipo de problemas como vivienda, salud o educación, por lo que al impulso de las tecnologías de la información y comunicación se le otorga menos del uno por ciento del presupuesto público total, afectándose el desarrollo tecnológico del país.

Cabe reafirmar que la penetración que ha tenido Internet en ambos países ha afectado el comportamiento social en cuanto al uso de esta herramienta. Si bien en 2008 la penetración de Internet fue del 72.3% en Canadá contra el 24.9% del total de la población en México y en ambos países se dio un crecimiento para que

³⁴⁷ SCIADAS, George. 2001. "The Digital Divide in Canada". Resarch Paper. *Science, Innovation and Electronic Information Division*. Canada: Statistics Canada.

en 2009 se observara el 74.9% en Canadá y 27.2% en México; no obstante, este crecimiento no ha impactado al desarrollo tecnológico mexicano, afectando el conocimiento, el aprovechamiento y uso diario que se puede dar a Internet para lograr un mayor desarrollo social.

Se puede afirmar que tanto en Canadá como en México la población que tiene acceso a esta herramienta normalmente se ubica en las zonas urbanas, se encuentra familiarizada con su uso; sin embargo, mientras que en Canadá el 66.53% de la población mayor a 34 años la utiliza, en México sólo el 19% de la población en ese rango de edad la aprovecha. Las razones son varias, aunque se detectaron tres principales: primero, falta de recursos económicos para tener una computadora y en su caso, tener acceso a Internet; segundo, las personas piensan que no necesitan esta tecnología para la realización de sus actividades cotidianas y por ende no les interesa aprender a usarla y; tercero, existe poco interés.

Además, en el caso de México deben agregarse dos razones más. Una, en México se fomenta sólo el consumo de las tecnologías de la información y comunicación y no la creatividad y el aprovechamiento de éstas, lo que propicia la subutilización tecnológica para lograr un mayor crecimiento y desarrollo; de ahí que sea necesario fomentar la capacidad de abstracción del conocimiento e innovar para crear más valor y tener una real inserción a la Sociedad de la Información.

Dos, México es un país donde los precios de las tecnologías y la interconexión son altos. Ya la OCDE³⁴⁸ señalaba que los costos de acceso en 2009 ascendían a 56.71 USD/PPP³⁴⁹ mensuales sólo por tener una velocidad de 1.1 Mbps; además, el costo promedio de una computadora promedio, esto es, con las mismas características, es de 1,348 USD³⁵⁰. Estas dos situaciones no se encuentran acorde con los ingresos medios de los individuos que son de \$504.91 USD mensuales³⁵¹, lo que da como resultado la baja utilización de las tecnologías y el mantenimiento de una brecha digital significativa.

³⁴⁸ OECD. 2009. "Broadband Statistics". OECD. Documento 4e. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.oecd.org/sti/ict/broadband>> [Sep 15, 2010].

³⁴⁹ PPP significa *purchasing power parity* y su función es ajustar el tipo de cambio de manera que un bien en dos países diferentes tenga el mismo precio expresado en una misma moneda. Por ejemplo un bien que cuesta 1.50 USD/CAN es equivalente a 1.00 USD/PPP. *Vid.*, Investopedia. "Purchasing Power Parity" [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.investopedia.com/terms/p/ppp.asp>> [Sep 15, 2010].

³⁵⁰ ROSIGNOLLI, Federico. 2010. "Índice Marco de Brecha Digital". 11ava. Edición. Marketing Consultants en GARZA-Cantú, Mariano. 2010. "En México es más caro comprar una PC que en Argentina o Brasil". México: *Política Digital*. 10 de Junio. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.politicadigital.com.mx/?P=leernoticia&Article=20415>> [Sep 15, 2010].

³⁵¹ *Idem*.

Comparativamente, de acuerdo con la OCDE, en Canadá ese mismo año el costo de acceso era de 54.24 USD/PPP mensuales por una velocidad de 7.6 Mbps, el costo de la computadora con mismas características ascendía a 1,000 USD y el salario promedio era de 4,537 USD mensuales^{352 353}.

Finalmente cabe destacar que las tecnologías de la información y comunicación están monopolizadas por unos cuantas empresas, las cuales han restringido el desarrollo tecnológico e intervenido en las decisiones de los países para su promoción. De ahí que si bien las tecnologías de la información y comunicación permiten hacer las actividades más rentables, los intereses económicos no facilitan su aprovechamiento.

Esta situación es más característica en México, que depende en su totalidad de ellas, que en Canadá, donde se han impulsado, desarrollado e innovado programas importantes que han sido de utilidad para el crecimiento tecnológico del país.

Esta primera parte de la investigación invita a realizar una reflexión que implica tres aspectos importantes a ser puestos sobre la mesa y que intentan dar respuesta a las preguntas planteadas:

Primero, las tecnologías de la información y comunicación en la actualidad son herramientas útiles para el desarrollo económico, político, social y cultural, por tanto no sólo las empresas que controlan las telecomunicaciones deberían dar una mayor apertura a la innovación particular, con las respectivas implicaciones referidas a bajar costos y promover una normatividad de uso, sino que los organismos internacionales que regulan la economía, como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, deberían unirse para normar el comercio tecnológico, obligando a los países a rendir cuentas sobre la adquisición de tecnología y la expansión territorial de la misma, apoyando económicamente a los países que lo necesitan, de tal manera que se incluyan totalmente en la Sociedad de la Información.

Segundo, señalar que es indispensable promover y difundir en las sociedades los beneficios y utilidades que pueden obtenerse de las tecnologías de la información y comunicación, estimulando el uso y produciendo información en el idioma del lugar, para que los individuos puedan informarse y comunicarse. Queda claro que ello implica a su vez la creación de programas educativos a bajo costo o, de ser

³⁵² Canadian Statistics. 2009. "Average hourly wages of employees by selected characteristics and profesión, unadjusted data by province (monthly)". Canada: Canadian Statistics. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://www40.statcan.gc.ca/l01/cst01/LABR69A-eng.htm>> [Sep 15, 2010].

³⁵³ Los datos de OCDE son hasta el 30 de octubre de 2009 y los datos de sueldos y precios de las computadoras son de documentos de febrero de 2010.

posible, gratuitos, para estimular el alfabetismo informacional.

Tercero, las tecnologías de la información y comunicación deben ser aprovechadas para lograr un desarrollo sustentable, es decir un desarrollo donde la sociedad tenga acceso a trabajo, alimento, vivienda, salud y educación que permita el crecimiento del ser humano.

Por otro lado, la Sociedad de la Información se vió estimulada por las tendencias de la administración pública la Nueva Gestión Pública y la gobernanza, reformas administrativas que impulsaron el cambio gubernamental aunque de manera diferenciada, dependiendo del desarrollo de cada país y su capacidad para adoptarlas; así en el caso de los países desarrollados éstas entraron a modificar las prácticas político-administrativas por convencimiento y necesidad como sucedió en Canadá; pero en los países subdesarrollados, donde la historia y la conformación política han jugado un papel primordial, los avances han sido paulatinos y la adopción ha sido más por una imitación extralógica y presiones internacionales, como es el caso de México.

De cualquier manera, la Nueva Gestión Pública ha jugado un papel relevante al buscar cambios en la estructura y prácticas de la administración pública que incluyeron diferentes estrategias, además de realizar acciones para 'hacer más con menos', centrar la atención en el 'cliente' y realizar una mejor gestión pública a través de la coordinación interinstitucional, la cooperación intersectorial y la interacción con ciudadanos y empresas, instando a la profesionalización de los servidores públicos y abriendo las posibilidades para que mediante la descentralización se logren acuerdos que permitan facilitar la provisión de servicios de calidad orientados al cliente o usuario.

La gobernanza por su parte, es un nuevo modo de gobernar que implica necesariamente la presencia de la cooperación horizontal de los diferentes actores públicos y su capacidad para conformar un espacio común, donde se establece un nuevo equilibrio entre poder político y sociedad; lo que involucra ineludiblemente la redistribución de las prioridades para que los gobiernos, a través de la conformación de redes y la operación estratégica de las interacciones, logren objetivos y empoderen al ciudadano.

El modelo de organización horizontal mal denominado jerarquía horizontal, permite a los diferentes actores compartir valores y objetivos para lograr alianzas y establecer redes que favorecen una nueva cultura de la gestión pública. En este sentido, la conformación de redes es vital para lograr la interacción público-privada, constituir procesos de largo plazo y alcanzar metas colectivas; a la vez que fomentan la transparencia, la rendición de cuentas y la participación que serán incrementadas a partir de la incorporación de las tecnologías de la información y comunicación.

La Nueva Gestión Pública y la gobernanza en Canadá y México han ido tomando importancia particularmente frente a la crisis financiera en ambos países, el agotamiento del Estado de Bienestar y el fuerte convencimiento de modificar las estructuras de profesionales públicos, intentando lograr una mayor calidad de los servicios (enfocados al ciudadano) y la reducción de costos. La aplicación de estas reformas en Canadá y México siguió rumbos diferentes y su impacto ha sido, sin duda, heterogéneo.

En Canadá, la incorporación de la Nueva Gestión Pública se relacionó con la separación de las acciones políticas (definición de objetivos, metas organizacionales, misión y visión y fines) de las operativas; lo que contribuyó para que los servidores públicos pudieran mantener la neutralidad y la flexibilidad necesarias para gestionar los programas eficientemente y garantizar la rendición de cuentas. Centrarse en los 'clientes', a la vez que facilitó un acercamiento a las necesidades del ciudadano, permitió un avance significativo en las estructuras de prestación de servicios focalizadas en los procesos de prestación eficiente.

Con la gobernanza, el servicio público en todos los niveles está más expuesto y es más transparente, especialmente en relación con los intereses organizados y ciudadanos en la conducción de los negocios del gobierno, incluyendo tanto la formulación e implementación de políticas como a los medios de comunicación en la presentación de informes.

En México, la adopción de estas reformas fue llevada a cabo más por compromiso que por convicción. A partir de la adopción de la Nueva Gestión Pública se realizaron las acciones para lograr un servicio profesional y se establecieron mecanismos para descentralizar y acercar la gestión pública a las comunidades. Sin embargo, aunque estos mecanismos fueron la base de la transformación, no se implementaron acciones para garantizar la autonomía de los agentes ni se utilizaron los mecanismos del mercado para promover la competencia del sector público y poco se ha hecho en materia de descentralización.

En general, se puede afirmar que en México los requisitos propios de estos modelos rebasan las condiciones de gobierno y sociedad imperantes en el país, donde existe un complicado sistema institucional, prevalecen los intereses personales y grupales sobre los societales y la ciudadanía está muy ajena al gobierno.

El país todavía se encuentra en proceso de transición de la gobernabilidad hacia la gobernanza, es decir, está inmerso en el proceso de involucramiento en las tareas y responsabilidades que el Estado ya no puede atender, más que en un proceso de integración que favorezca la cooperación entre actores

gubernamentales y sociales para resolver problemas; por tanto tiene pocos avances en materia de gobernanza, aunque de forma local se puede enfatizar el empoderamiento que han logrado algunos grupos al conformar redes sociales, políticas y económicas que impulsan el desarrollo comunitario.

Finalmente, la vinculación de estas dos reformas fue esencial para que en los países se empezara a hablar de la buena gobernanza, como una forma de renovar a las instituciones políticas para estimular la participación, la colaboración, la eficiencia administrativa y la inclusión de todos los actores en la toma de decisiones.

No obstante, cabe señalar que si bien en Canadá como en muchos otros países desarrollados la horizontalidad (alianzas colaborativas que facilitan la existencia de procesos organizados y actividades bien definidas) es esencial, prevalecen los esquemas verticales (funciones jerárquicas que responden a los canales de autoridad y responsabilidad administrativas) en detrimento de las posibilidades de alcanzar un mayor desarrollo. Esta situación se recrudece en México, donde prevalece el esquema vertical y la horizontalidad prácticamente es inexistente, lo que obedece a dos factores básicos: la ciudadanía es precaria debido a los problemas de pobreza y desigualdad y; el país tiene un gobierno presidencialista cuyo diseño insitucional existente no favorece la cooperación y la negociación con los diferentes actores sociales.

De ahí que se considera que en ambos países debiera empezarse, a partir de la buena gobernanza, por vincular la horizontalidad a la verticalidad como un método de gestión que permite la cooperación, coordinación y redistribución de las jerarquías, así como el establecimiento de alianzas y acuerdos entre actores para lograr la definición de sistemas o cadenas de funciones-procesos-actividades que facilite la toma de decisiones y; por crear una infroestructura que no sólo posibilite a la sociedad el acceso a las tecnologías de la información y comunicación sino que les enseñe a aprovechar los contenidos y utilizarlos para el bienestar.

Esta segunda parte invita a pensar en la importancia del papel que han jugado estas reformas en la administración pública y su inserción en la Sociedad de la Información.

Está claro que proyectar estas reformas ha sido difícil porque el centralismo y las prácticas autoritarias han limitado las posibilidades de reestructurar el gobierno y utilizar mecanismos alternativos de colaboración y prestación de servicios; sin embargo, la Sociedad de la Información ha propiciado el surgimiento de nuevos actores sociales y una esfera multidimensional donde las fronteras se diluyen, por lo que se hace necesario crear una conciencia de cooperación que requiere esa vinculación de jerarquías, donde la conformación de redes de actores permita estimular la participación.

Aunque pareciera que la Nueva Gestión Pública y la gobernanza muestran un grado de presencia mayor o menor dependiendo de la capacidad de cambio que se ha adoptado dentro de cada gobierno, estas reformas son una oportunidad para que la administración pública se modernice realmente y modifique su modo de operar y administrar, en una permanente búsqueda por mejorar su funcionamiento y la forma de relacionarse con los ciudadanos. Un ejemplo de esto es observable en nivel local, donde la interacción y la coordinación de los diferentes actores las esferas pública y privada ha obligado al Estado a flexibilizarse y aplicar una metodología administrativa más horizontal.

Ahora bien, la interacción de la buena gobernanza con las tecnologías de la información y comunicación dio lugar a la expansión de las telecomunicaciones y al establecimiento de una infraestructura tecnológica, que sirvieron de soporte para que los gobiernos se insertaran en la Sociedad de la Información mediante el e-Gobierno y la e-Gobernanza.

El e-Gobierno se convierte en una forma más de expresión y mejora del gobierno con el triple objetivo de modernizar a la administración pública, fomentar la calidad gubernamental y transformar las relaciones con la sociedad. Es una herramienta que favorece la relación del gobierno con la sociedad y crea espacios de desarrollo; pero no debe ser pensado como un cambio total en la forma de gobernar, sino como una forma innovadora de gobernar que utiliza las tecnologías de la información y comunicación para lograr un mayor acercamiento con la sociedad y agilizar la forma de prestar servicios y con ello mejorar la gestión.

Esta reflexión invita a pensar que si bien el e-Gobierno es una herramienta de utilidad para incrementar la eficacia y la eficiencia gubernamental, acercar el gobierno al ciudadano y otorgar servicios de calidad, también es una herramienta que produce efectos aledaños negativos como lo es el hecho de ampliar la brecha digital o el hecho de aumentar las expectativas ciudadanas o propiciar la exclusión.

El e-Gobierno como se señaló es el uso que las instituciones gubernamentales hacen de las múltiples tecnologías de la información y comunicación para a) lograr una mejor interacción con los diferentes niveles de gobierno y sectores sociales de manera horizontal, con miras a modernizar y aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión pública; b) enfocar las actividades hacia el usuario-ciudadano otorgando información sobre aspectos relevantes; c) prestar servicios de calidad; d) realizar procesos en línea y hacerlos expeditos y; e) fortalecer la transparencia y la participación.

Por tanto implica el qué del gobierno, lo que el gobierno hace para administrar los recursos y satisfacer las necesidades sociales. La existencia del e-Gobierno

requiere de una serie de acciones que van más allá de la simple digitalización documental que en varios países se ha llevado a cabo. El e-Gobierno en Internet ha sido utilizado para replicar canales de publicación y distribución de documentos oficiales y proveer información, más que reinventar el gobierno y buscar formas de interacción entre gobierno y sociedad. Entonces se traspasa la información real al área virtual, sin observarse un cambio de funciones en las dependencias.

Para su desarrollo ha debido establecerse una infraestructura tecnológica especialmente computacional, que aumenta las posibilidades de interacción, de circulación de la información y de realización de transacciones en línea. Paralelamente ha sido menester llevar a cabo una planeación adecuada a las necesidades, establecer un marco jurídico y regulatorio para garantizar el uso correcto de la información, así como estándares de interoperabilidad que permitan al gobierno conformar un sistema estructurado de datos e información nacional, todo ello con el fin de estimular la transparencia y la rendición de cuentas, así como lograr una mayor participación social.

Además, una de las acciones básicas aunque no la única para implementar el e-Gobierno fue la creación de sitios *web*, para lo cual debió llevarse a cabo un proceso de cuatro etapas básicas: planeación de los sitios *web*; establecimiento de estándares de arquitectura, diseño y usabilidad; determinación de contenidos relevantes al ciudadano y conformación de un sistema de e-Servicios.

La implementación de los sitios *web* conlleva necesariamente a la e-Gobernanza, al ser utilizadas las tecnologías de la información y comunicación para automatizar los procesos de gobernanza, mejorar la información y la prestación de servicios, fomentar la participación para crear un gobierno responsable, transparente y eficaz. Cabe señalar que como estrategia de la buena gobernanza impulsa la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y la realización de transacciones en línea.

De manera sencilla, la e-Gobernanza nace cuando en los sitios *web* se coloca:

- Información de utilidad para el usuario, misma que puede ser sobre el actuar del gobierno, sobre programas o planes de trabajo o sobre resultados y gastos determinados –lo que implica la transparencia y rendición de cuentas.
- Herramientas para estimular la participación, ya sea ésta una queja, una sugerencia o una opinión. Estas herramientas implican necesariamente la presencia de un área específica de atención que de respuesta al usuario y que a su vez canalice la participación a las instancias correspondientes.
- Sistema de servicios y trámites electrónicos para ser realizados en una fórmula 365/24/7. Este sistema requiere de una serie de programas

informáticos y de recursos humanos, materiales y jurídicos que garanticen al ciudadano que su acción ha sido considerada y validada.

- Elementos de seguridad, privacidad y protección de los datos personales.

La ausencia de estos elementos puede llevar a la ausencia de la e-Gobernanza y a la ineficiencia del e-Gobierno. Sin ella, el ciudadano queda al margen del gobierno y éste regresa al autoritarismo e imposición como acciones que con el uso de las tecnologías de la información y comunicación se han intentado eliminar. Por ello es esencial crear una infoestructura que no sólo facilite el conocimiento y uso de las tecnologías de la información y comunicación, sino el aprovechamiento de éstas para lograr mayores oportunidades de desarrollo.

De ahí que si bien a través del e-Gobierno se estimula el qué, es decir la prestación de servicios, la transparencia y la participación, mediante los sitios web y algunas otras tecnologías de la información y comunicación, corresponde a la e-Gobernanza el cómo promover éstos, es decir, el establecimiento de canales y medios innovadores para que esto se lleve a cabo. Por tanto, se refuerzan las funciones democráticas en los sitios web al proveer información transparente de las actividades gubernamentales y posibilitar la participación como medio de comunicación en ambos sentidos de gobierno, ciudadano y empresa.

La e-Gobernanza en la Sociedad de la Información es un concepto nuevo más vinculado a la participación política y el voto para lograr una democracia más participativa; no obstante, se aprecia que va más allá porque propicia la deliberación y por ende el empoderamiento de los ciudadanos. Pero la e-Gobernanza también muestra riesgos organizacionales al difuminarse las fronteras e implicar una colaboración y reestructuración tendiente a la jerarquía horizontal y a la presencia de acuerdos interinstitucionales enfocados a la eficiencia.

Queda claro que su presencia es significativa en el desarrollo actual de los países; aunque dada la novedad de su estudio, los resultados se encuentran muy limitados; de ahí que lograr una democracia en primera instancia participativa es un gran reto y después lograr que esa democracia participativa evolucione hacia la deliberación, donde los ciudadanos participen en la toma de decisiones con argumentos reflexionados y debatidos, es un reto mayor que todavía no se consigue. Es un ideal que probablemente en un futuro cercano, a través del estímulo de las tecnologías de la información y comunicación, de la apertura de canales de información y conocimiento, de la práctica de acciones de colaboración y coordinación entre los sectores y la conformación de redes, pueda ser observado.

En Canadá y México, el e-Gobierno tiene características diferentes, aunque en ambos casos, en mayor o menor medida, se ha logrado que la e-Gobernanza esté presente.

Es importante recalcar que Canadá se distingue entre los países en el mundo por su amplio desarrollo de e-Gobierno, especialmente porque se han llevado a cabo esfuerzos para que éste sea transparente, se vincule directamente al ciudadano y existan canales de seguridad que garanticen la protección de su información.

Por su parte, México tiene un e-Gobierno y por tanto una e-Gobernanza precaria, baste ver el reporte realizado por la Secretaría de la Función Pública en 2009, donde se señalan los niveles alcanzados en esta materia:

Tabla C-1. Madurez del e-Gobierno en México en 2009

Tema	Ponderación
Infraestructura de TIC	27%
Estructura organizacional	22%
Marco normativo	8%
Impulso del gobierno digital	18%
Madurez de servicios digitales	17%
Seguridad y privacidad de la información	8%

Fuente: Secretaría de la Función Pública.³⁵⁴

En este sentido México tiene mucho que aprender, por lo que el acercamiento a Canadá sería de gran beneficio para mejorar.

Pero el e-Gobierno y la e-Gobernanza en los dos países aún se enfrenta a la larga tradición de jerarquías verticales en la toma de decisiones, la cual no ha sido logrado ser desplazada por un modelo de organización horizontal o por una mezcla de ambas en el funcionamiento. De acuerdo con Longford, la concentración de poder vertical se ha incrementado como resultado de numerosos factores entre los que se encuentran los medios y la globalización³⁵⁵.

Estas reflexiones invitan a pensar que el hecho de que los dos países hayan caminado hacia las tecnologías de la información y comunicación en momentos diferentes hace notorias las diferencias.

Canadá tiene cerca de treinta años integrando las tecnologías de la información y comunicación a su *modus vivendi*, abarcando lo más posible al territorio nacional

³⁵⁴ Secretaría de la Función Pública. 2009. "Informe del grado de madurez del Gobierno Digital en la APF". México: SFP. Sep. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<http://www.cidge.gob.mx/doc/Rep_Ej_Mad09DGD.pdf> [Sep 15, 2010].

³⁵⁵ LONGFORD, Graham. 2001. *op. cit.*

con infraestructura y, a las actividades del gobierno, buscando la manera de acercar los servicios al ciudadano. La interrelación de las tecnologías con la Nueva Gestión Pública y la gobernanza le ha permitido a este país la construcción de diversos programas, la realización de análisis de necesidades sociales y administrativas y la reingeniería de diversos procesos organizacionales que ha dado como resultado un e-Gobierno más eficiente y funcional y por ende una e-Gobernanza más robustecida.

En México, el uso de las tecnologías de la información y comunicación ha sido de bajo grado. A pesar de llevar entre diez y quince años la integración de éstas en la sociedad y en la administración, los resultados no son muy halagüeños, debido a los altos costos, la falta de interconexión nacional y la carente infocultura. En el gobierno, la ausencia de una dependencia líder que gobierne y atienda la normatividad y las acciones a ser llevadas para utilizar las tecnologías de manera eficiente y productiva, no ha ayudado a explotar las posibilidades que éstas ofrecen, especialmente como apoyo al éxito de las reformas administrativas, de tal manera que se puedan potencializar el e-Gobierno y la e-Gobernanza. Los pocos análisis realizados han conllevado a la digitalización de los procedimientos, más que a la reconstrucción de procesos eficientes; además de no existir una interoperabilidad que permita la interrelación electrónica entre las diversas dependencias para ser más transparentes, promover la participación y otorgar servicios de calidad en línea.

Se piensa que México debe empezar a considerar la importancia de intercambiar conocimientos y de aprovechar los acuerdos y las relaciones con Canadá para incrementar las oportunidades de acercar el gobierno al ciudadano e impulsar la transparencia y la participación; así como para lograr una mayor seguridad y su correspondiente regulación con el fin de reducir la corrupción y alcanzar una mayor confianza en el gobierno.

De estas situaciones se desprende que: a) la inserción de las tecnologías de la información y comunicación en la administración pública ha sido esencial para reestructurar el gobierno, mejorar su funcionamiento y acercarse al ciudadano; por lo que existe la necesidad de pensar mejor la forma aprovecharlas para apoyar las funciones gubernamentales; b) el desarrollo tecnológico no explica de forma definitiva las diferencias en ambos países en materia de e-Gobernanza, por lo que es necesario realizar un estudio de los sitios *web* que denote su presencia e importancia.

Es necesario considerar los aspectos esenciales de la e-Gobernanza en la creación de los sitios *web*, dado que ellos se convierten en la imagen del gobierno hacia el ciudadano. Un diseño pensado en el usuario y contenidos no sólo sencillos de entender sino además de utilidad es ideal. Las herramientas de participación deben propiciar la permanente retroalimentación gobierno-

ciudadano, para empezar a estimular su utilización, además de proveer al ciudadano la garantía de tener seguridad al utilizar estas herramientas.

Ahora bien, la aplicación de las tecnologías de la información y comunicación en el gobierno trae ventajas sustantivas para hacer a las administraciones públicas más eficientes y acercar al gobierno al ciudadano, a través del establecimiento de acciones, programas o proyectos enfocados al éste último. En este sentido, los sitios *web* juegan un papel importante porque modifican las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos como usuarios y, a partir de ellos, se puede impulsar la e-Gobernanza, es decir, se pueden estimular la transparencia, la rendición de cuentas, los servicios y la participación.

De ahí que lograr sitios *web* con altos porcentajes de e-Gobernanza facilita a los gobiernos la entrega de mayor información a la sociedad, prestar mejores servicios y lograr una mayor participación, además de crearse un compromiso mutuo en las relaciones para afrontar los problemas.

Los sitios *web* deben facilitar la realización de servicios, trámites, consultas y fomentar la participación entre los ciudadanos y la administración, dando a conocer las funcionalidades disponibles. Por ello, deben ser permanentemente actualizados y mostrar claramente lo que se puede consultar y realizar a través de ellos.

Esta investigación, fue realizada en los sitios *web* de la Administración Pública Federal Centralizada de Canadá y México, sin incluir agencias y órganos desconcentrados, por considerarse que estas dependencias son cabezas de sector y por tanto de ellas se desprenden gran cantidad de políticas públicas e información de utilidad.

Si bien es cierto que un limitado número de usuarios-ciudadanos son los que tienen acceso a ellas, se crean mayores expectativas en la sociedad respecto a las acciones del gobierno y mayores posibilidades de fortalecer la gobernanza.

A partir de seis estudios a sitios *web* que analizaron diferentes aspectos, se determinó considerar los elementos de la e-Gobernanza a comparar:

- e-Interactividad
- e-Transparencia/e-Rendición de cuentas
- e-Servicios
- e-Participación
- e-Seguridad/eprivacidad

En ambos países se observó la presencia de estos elementos de e-Gobernanza y su estrecha vinculación con la administración pública y su capacidad de cambiar

los esquemas de funcionamiento y de acercamiento con el ciudadano, pero no al 100%.

No obstante, pese a que la estrategia canadiense se basa en colocar al ciudadano como el foco de atención; en tener una visión documentada y otorgar reportes públicos; en tener una infraestructura común y canales de seguridad; en tener una integración interdepartamental y un sistema de interoperabilidad de los servicios; se observó que, al igual que en México, la mayor parte de la información no está redactada y estructurada para ser leída en Internet, los trámites y servicios en línea son pocos y no son fácilmente accesibles.

En ambos países, los procesos que aportan valor como pudieran ser los servicios en línea, la descarga de documentos de interés o la proyección de programas específicos no sobresalen del resto de la información y por tanto llegan a ser invisibles. Además, cuando los documentos están disponibles los usuarios tienen que bajar los archivos a su computadora en lugar de tener acceso inmediato a ellos, confundiendo al usuario y limitando el acceso a la información.

México, apenas está uniformando sus sitios *web*. Durante la investigación los sitios debieron ser revisados cuatro veces ante los permanentes cambios y falta de estándares de arquitectura y diseño. Se observó que no se han logrado establecer estándares de interoperabilidad y de seguridad ni se ha regulado la creación de una infraestructura común, lo cual, si bien es comprensible dada su tardía entrada a la Sociedad de la Información, debería empezar a ser impulsado.

Tampoco se ha aprendido a trabajar de manera horizontal y a colaborar. Este hecho es observable simplemente en la existencia de tres sitios *web* para los e-Servicios, controlados por dos dependencias diferentes y donde los e-Servicios están clasificados por dependencia y no por utilidad para el usuario.

En general los sitios *web* analizados en ambos países muestran todavía una baja atención en aspectos de accesibilidad, la cual es considerada básica para que cualquier persona pueda entender, navegar e interactuar, promoviéndose la equidad e igualdad de oportunidades. Se ha dicho que un sitio *web* es eficiente cuando el usuario con un máximo de cuatro 'clics' obtiene lo que necesita. Por tanto en ambos países deben resolverse los problemas que están fallando para acrecentar la interactividad y mejorar la e-Gobernanza.

La transparencia y la rendición de cuentas continúan siendo un problema, especialmente en México donde no hay cultura administrativa. La idea no es colocar en el sitio *web* cualquier información y menos en un formato administrativo complejo, sino otorgar información sencilla que facilite a los usuarios el conocimiento sobre lo que se hace, cuanto cuesta, como se hace y para qué. De esta manera el ciudadano estaría enterado y no tendría que verse obligado a

solicitar información acudiendo a otra dependencia, como el Instituto Federal de Acceso a la Información.

Se piensa que la información oficial en los sitios *web* debe estar directamente relacionada con los intereses de los usuarios. Para determinarlos, es necesario realizar una encuesta cada tres meses que permita precisar la información que para el usuario es importante, procurando mantener ésta cotidianamente actualizada. Partiendo de ello, lo deseable es crear en los sitios *web* vínculos que remitan de forma inmediata al usuario a lo que desea saber. Un ejemplo de la forma de presentar esta información y de llevar al usuario a ella se puede observar en la página principal de *yahoo.com*, donde mediante gráficos o frases creadas en forma de vínculos, los usuarios acceden fácilmente a la información correspondiente.

Si bien se sabe que realizar una encuesta es costoso y laborioso, una forma de obtener resultados a bajo costo es utilizar los recursos de la *Web 2.0* (*twitter*, *facebook*, RSS) y por tanto realizarla en línea; así como contar con un programa estadístico que facilite la lectura y sistematización de los datos para la toma de decisiones y la colocación de la información de utilidad.

En materia de e-Servicios habría que aprender de las experiencias canadienses para adoptarlas en México. En Canadá como en otros países desarrollados, se han realizado estudios sobre las posibilidades de integrar las e-Servicios en un solo sitio *web*, de tal manera que sean accesibles de manera sencilla a los usuarios, al mismo tiempo que sean realizables en línea.

Llevar a cabo un estudio similar en México, considerando las capacidades y necesidades de la sociedad no es complicado, dado que los servicios únicamente están digitalizados y no fueron reestructurados para ser realizados en línea, resultando ser sólo de carácter informativo, por lo que permanece el control político y social al tener que entregarse los documentos físicamente en las oficinas correspondientes. Se piensa que la forma de solucionar esto es mediante la voluntad de cambio y regulación de las acciones para que una sola dependencia (nueva o existente) reúna los servicios, los integre, elabore una reingeniería y los presente en línea al ciudadano, de forma accesible y sencilla. Así mismo, podrían reunirse todos los formatos en un solo vínculo en el sitio *web* para que el ciudadano pudiera acceder a ellos sin complicaciones.

Claro queda que no sólo deben reunirse los servicios y sus formatos en un sitio *web*, sino crear una infraestructura *ad hoc* que garantice su validez y ejecución. En Canadá, a pesar de existir un sitio *web ex profeso*, la mayoría de las acciones deben ser físicamente o por correo certificado y, en caso de que el usuario necesite ayuda, se constató que no existe un equipo de asistencia que oriente al ciudadano de forma inmediata y expedita.

Se considera que los sitios *web* analizados deberían tener un vínculo obligado al sitio *web* de e-Servicios donde la información debería ser sencilla y debería estar clasificada en e-Servicios de información donde debería encontrarse un listado de servicios y programas o trámites y la información de direcciones y horarios de atención; y en e-Servicios digitalizados, conformando también un listado que integra los formatos correspondientes, más que por dependencia que lo presta.

Así mismo, colocar en los sitios *web* formas de participación sin solicitar datos como lo hace Canadá, permite al ciudadano sentirse tranquilo al presentar una queja, una solicitud u opinar. Pero igual que en el rubro e-Servicios, se requiere de una infraestructura que otorgue atención inmediata. Como señala Richards:

... para que los ciudadanos participen se necesita un esquema de Nueva Gestión Pública que contenga nuevos modelos de consulta, comunicación, correspondencia y gestión de programas para garantizar que la administración pública se adapta a la era de internet.³⁵⁶

En los casos de opinión, debe existir información suficiente y viable que permita al usuario formarse ese criterio, que pueda ser razonado, documentado y discutido, y un área específica dentro de la dependencia que analice los comentarios y las propuestas y las canalice. Para que la información sea más accesible se hace necesario revisar la interactividad para que los sitios sean rápidos y fácilmente navegables; también se requiere otorgar información totalmente actualizada como la que se encuentra en las páginas principales de los diarios electrónicos o en los sitios *web* de los navegadores (por ejemplo en yahoo.com.mx).

Por lo mismo expuesto, si bien la e-Gobernanza en los sitios *web* de México se encuentra presente, mostró una mayor debilidad que en los sitios canadienses, por lo que debería aprovechar la Alianza creada entre ambos países para apoyar el cambio y aprovechar las tecnologías de la información y comunicación en beneficio común.

Esta reflexión invita a pensar a ambos gobiernos en la posibilidad de realizar algunas modificaciones en su administración pública para por un lado, crear una estructura de atención al usuario que de respuesta inmediata a dudas, transacciones, necesidades; y por otro, fomentar la consulta y uso de la información y servicios que contienen los sitios *web*, lo que implica que los éstos últimos cumplan con los requisitos de:

³⁵⁶ RICHARDS, Elizabeth. 2009. "Deliberación en línea en el gobierno de Canadá: organizando la trastienda" en PARDO, María del Carmen. (Comp.). 2009. **La Gerencia Pública en América del Norte. Tendencias actuales de la reforma administrativa en Canada, Estados Unidos y México**. México: COLMEX. p. 213.

- Dar acceso a mayor número de personas
- Desarrollar sitios más ágiles y funcionales
- Garantizar contenidos transparentes
- Promover una clara rendición de cuentas
- Hacer visibles los e-Servicios
- Ofertar la realización de más servicios en línea
- Garantizar la seguridad, confidencialidad y privacidad de los datos.
- Promover la participación sin condicionantes

Finalmente, cabe señalar que esta investigación abre una posibilidad para analizar cualquier sitio *web* a partir de los elementos de la e-Gobernanza, como una forma muy innovadora de observar el comportamiento de la administración pública y otorgarle mecanismos para mejorar, lograr una mayor apertura, relacionarse más con el ciudadano y alcanzar la eficiencia.

Las nuevas preguntas de investigación se relacionan con la posibilidad de realizar un estudio para medir la alfabetización digital en los dos países, a partir de los indicadores COQS que utilizan en la Unión Europea³⁵⁷, los cuales combinan cuatro tipos de competencias en el uso de Internet en general:

- *Communicating*. Comunicación con otras personas (por correo electrónico y otros métodos en línea).
- *Obtaining*. Obtención (compra o descarga) e instalación de software en una computadora.
- *Questioning*. Cuestionar la fuente de información en Internet.
- *Searching*. Búsqueda de información utilizando motores de búsqueda.

Así, las preguntas que se abren son: ¿de qué manera la e-Gobernanza puede ayudar a la alfabetización de la sociedad?, ¿cómo podrían ser aprovechados los conocimientos para promover la democracia?, ¿hasta dónde la información en Internet puede promover acciones conjuntas?, ¿Es viable aprovechar las redes sociales en la administración pública para promover la e-Gobernanza?.

³⁵⁷ SIBIS. 2003. "Statistical Indicators Benchmarking the Information Society: No. 60. Digital Literacy in Europe". [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.sibis-eu.org/statistics/data/7-60.htm>> [Jul 31, 2010].

Anexos

Anexo 1. Datos comparativos de e-Gobierno 2010

Desarrollo

Indicador	Canadá	México
Index value	.8448	.5150
Componente de Servicios en línea	.3001	.1500
Componente de infraestructura de telecomunicaciones	.2244	.0713
Componente de capital humano	.3204	.2936
Lugar a nivel mundial	3°	51°
Lugar en América	2°	9°

Servicios en línea

Indicador	Canadá	México
Puntos por información de servicios	59	45
Puntos por mejora de información de servicios	86	52
Puntos por servicios de transacción	104	26
Puntos por mejora en conexión	32	16

Telecomunicaciones

Indicador	Canadá	México
Index value	.6799	.2161
Usuarios Internet por 100 habtes.	72.85	21.43
Telefonía fija líneas por 100 habtes.	55.37	18.92
Telefonía Movil suscriptores por 100 habtes.	64.51	69.37
Computadoras personales por 100 habtes.	94.40	14.10
Banda Ancha por 100 habtes.	28.96	7.01

e-Participación

Indicador	Canadá	México
Provisión de información del gobierno	.7286	.3714

Fuente: United Nations. "UN Global E-Government Survey 2010". [En Línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: http://www2.unpan.org/egovkb/global_reports/10report.htm [Feb 6, 2010]. Elaboración propia.

Anexo 2. Tabla de indicadores para comparar sitios web

Control	Número de Referencia
	Fechas de revision
ID	País
	Area Política
	Nivel jerárquico del sector politico
Nombre y URL	Nombre de la organización
	URL de la organización
	Nivel Jerárquico Cabeza de Sector,
	Carácter
	Organización de la información "1" politica prioritaria, "2" política, "3" politico-administrativa, "4" administrativa

Interactividad

Usabilidad	Muestra información clara y accesible
	"0" Información Descrptiva, "1" Información dinámica
	Contiene menú horizontal
	Contiene menú vertical izquierdo y derecho
	Existen etiquetas en menús "1" si horizontal y vertical, "0.5" si sólo en uno de ellos
	Información repartida en columnas. "1" si tres columnas, "0.5" si cuatro, ".33" si cinco
	Contiene fecha del día
	Contiene URL de la dependencia Los vínculos llevan al usuario inmediatamente a la información "1" o muestran error "0"
	Menú derecho contiene "0" si propaganda, "1" si Programas, ".5" si acciones, ".33" vinculos otras dependencias gubernamentales, ".25" otras dependencias
	Vínculos claramente identificables
	Los vínculos llevan al usuario inmediatamente a la información "1" o muestran error "0"
	Tiene imágenes y videos: "1" si sólo de uno u otro, ".5" si uno de cada uno, ".33" si más de uno
	Tiempo de apertura menor a 30 segundos
	Contiene cadena de vínculos
	Vínculo hacia algún formato para retroalimentación
	Transmisión de eventos
	Acceso a bases de datos
	Provee actualización automática al sitio <i>web</i> o a noticias RSS via subscripción

	Prevé completar algún formulario en línea y la presentación o envío automático
Accesibilidad	Provee de acceso a otros lenguajes para visitantes extranjeros: "1" if cambio de lenguaje, "2" if traducción
	Provee de acceso iconográfico para visitantes que no hablan el mismo idioma del host
	Provee de acceso en audio a para personas discapacitadas
	Permite cambio de tamaño de letra
	Provee de atributo informativo a las imágenes

Trámites y Servicios	Vínculo a portal gubernamental de servicios o trámites
	Presencia de algún trámite o servicio en línea
	Vínculo a formatos para impresión.
	Ejecución de trámites y servicios: "0" Realización parcial, "1" Realización Total
	Proporciona una respuesta automática o muestra algún dato que indique tiempo de respuesta a las presentaciones en línea

Transparencia

Transparencia web principal	página	Webmaster e-mail address
		Fecha de última actualización. MMMDDYYYY format.
		Fecha de actualización diferente en cada página <i>web</i>
		Frecuencia de actualización de la <i>web</i> : "1" diario, ".75" si cada 15 días, ".5" si cada mes, ".25" si mayor de un mes, "0" si nunca
		Provee botón de búsqueda interno
		Provee botón de búsqueda google
		Provee botón de contacto
		Provee botón de mapa de sitio
Transparencia servidores		Provee números telefónicos, email o dirección postal de los empleados
		Provee email de la persona responsable del contenido del sitio y de soporte técnico
		Provee el email del titular
Transparencia organizacional		Provee información de la visión de la organización
		Funciones múltiples en una dependencia '1' si una, '.5' si dos, '.33' si tres, '.25' si cuatro, etc.
		Provee la misión y las actividades principales
		Existe rubro sobre rendición de cuentas
		Provee de la estructura organizacional de forma gráfica "1" si muestra organizograma "2" si sólo muestra estructura
		Provee dirección y teléfono de la dependencia

	<p>Provee las direcciones o vínculos hacia otras dependencias gubernamentales relacionadas</p> <p>Provee las direcciones o vínculos hacia otras dependencias gubernamentales no relacionadas</p> <p>Provee las direcciones o vínculos hacia otras dependencias no gubernamentales</p> <p>Provee las direcciones o vínculos a programas gubernamentales</p> <p>Provee vínculo a los subelementos organizacionales dentro de la dependencia</p> <p>Es la información clara y suficiente "1" o requiere comunicarse con la dependencia "0"</p>
Marco jurídico e investigación	<p>Provee de reportes o investigaciones en un formato accesible de leer en pantalla</p> <p>Provee de leyes o regulaciones en formato accesible para leer en pantalla</p> <p>Provee de un índice o buscador de noticias, leyes, regulaciones y requerimientos archivados</p> <p>Permite bajar o imprimir las publicaciones gratuitamente</p> <p>Permite bajar e imprimir leyes y regulaciones, programas, políticas</p>
Participación	<p>Formas de participación: email</p> <p>Formas de participación: preguntas de opinión</p> <p>Formas de participación: teléfono</p> <p>Formas de participación: foro</p> <p>Formas de participación: chat</p> <p>Nivel eParticipación 1 información, 2 consulta, 3 participación activa</p> <p>Incluye el uso de algún medio de comunicación propio de Web 2.0: "1" if uno, ".5" if más de uno</p>
Seguridad	<p>Expresión de protección de datos personales</p> <p>Proporciona instrucciones para proceso de apelación de las decisiones o la dirección de un organismo defensor del pueblo</p> <p>Requiere de datos personales para comunicarse con la dependencia</p>

Anexo 3. Datos relevantes sobre Usuarios de Internet en Canadá y México

2009	Usuarios con Internet en casa	Usuarios de Internet
Canadá	96%	80%
México	18.8% ¹	28.3% ¹

2009	Costo mensual de banda ancha	velocidad
Canadá ⁵	54.24 dolares americanos ⁵	7.6 Mbps ⁵
México ⁵	56.71 dolares americanos ⁵	1.1 Mbps ⁵

2009	Usuarios 16+ años	Hombres	Mujeres	Trabajo	Escuela	Biblioteca	Casa	Café
Canadá	80%	81%*	80%*	42%	21%	9%	96%	
México	68%	55%	45%	20%	9%		56%	28%

De los usuarios de Internet en Casa		
	Canadá	México
uso diario	75%	76.5%
5+ horas	49%	
3+ horas	-	17%

Edades	Canadá	México
34 o menos	96.5%*	55.6%
35 a 54	87.8%*	27%
55 a 64	71.1%*	12%
65 o más	40.7%*	-

Nivel de Estudios	Canadá	México
secundaria	50.7%*	16% ²
preparatoria	83.4%*	34.3% ²
universidad	94.7%*	62.2% ²

Actividades en e-Gobierno	Canadá	México
Solicitud información gubernamental	57.6%	-
Presentación de impuestos	17.9%	-
Baja formatos gubernamentales	35.2%	1.8% ³
Envío de formularios	21.5%	0.9% ³
Acceso a información del gobierno	42.8%	-
Comunicación con una dependencia o representante electo	12.4%	-
Proveer opinión durante consulta gubernamental en línea	2.5%	-
Información de organizaciones de gobierno		5.6% ³

Actividades	Canadá	México
Correo electrónico	93%	75%
Salud o servicios médicos	70%	6.1% ³
Ordenar servicio o bienes	50%	32.1% ¹
Transacción bancaria	67%	7.3% ¹
Bajar o ver programas de TV	31%	-
Ver noticias o deportes	68%	27%
Escribir blogs, subir fotos o participar en discusiones	27%	32.5%
Entretenimiento	78%	17.5%
Viajes información y arreglo	66%	37% ⁴
Educación, capacitación	50%	30.5% ³
Búsqueda de eventos	50%	-
Obtener música (libre o por pago)	47%	51%
Uso de mensajes instantáneos	45%	59%
Jugar	35%	32%
Búsqueda de inversiones	27%	-
Contestar encuestas		11%
Llamar por teléfono	14%	12%
Vender bienes o servicios	27%	16% ⁴

Fuentes:

Elaboración propia.

Canadian Internet Use Survey. 2009. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/100510/dq100510a-eng.htm>> [Nov 12, 2009].

* Characteristics of individuals using the Internet. 2009. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www40.statcan.gc.ca/l01/cst01/comm35a-eng.htm>> [Nov 12, 2009].

AMIPCI 2010. "Estudio AMIPCI 2009 sobre hábitos de los usuarios de Internet en México". Monterrey, N.L.: Asociación Mexicana de Internet. May 17.

¹ INEGI. "Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de las Tecnologías de la Información en los Hogares, 2009". México: INEGI.

² INEGI. "Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de las Tecnologías de la Información en los Hogares, 2005". México: INEGI.

³ INEGI. 2006. "Estadísticas a Propósito del Día Mundial de Internet". México: INEGI.

⁴ AMIPCI. 2009. "Estudio de Comercio Electrónico 2009". Monterrey, N.L.: Asociación Mexicana de Internet.

⁵ OECD "Broadband Statistics" 4e. Broadband average monthly subscription price, Oct. 2009, USD PPP. Oct. 2009.

Anexo 4. Datos relevantes sobre Canadá y México

	Canadá	México
Forma de Gobierno	Monarquía Democrática Constitucional	República Democrática Federal
Organización Administrativa	Federación con 10 provincias y 3 territorios	Federación con 31 estados y un Distrito Federal
Sistema político	Parlamentarista	Presidencialista
Superficie terrestre	9,984,670 Km ²	1,972,550 Km ²
Población 2009	33,487,208	111,211,789
PIB per cápita 2009	37,945 US	14,337 US
Salario mínimo mensual 2009	1,392.50 USD promedio	146.08 USD promedio
Salario medio 2009	3,615 USD promedio	482 USD promedio

Fuentes:

Elaboración propia.

ByeBye Blighty. [En línea]. Disponible en Internet en: < <http://www.byebyeblighty.com/1/canada-average-wage-is-821/>> [Dic 13, 2010].

Gobierno de Canadá. Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional. [En línea]. Disponible en Internet en: <<http://www.canadainternational.gc.ca/mexico-mexique/about-aypropos/canada.aspx?lang=es>> [Jul 29, 2009].

El salario mínimo en Canadá se establece en cada Provincia y Territorio por edades laborales. En la tabla se muestra el salario mínimo promedio para adultos que trabajan 48 horas semana/mes. *Vid.*, Canada Online. "Minimum wage in Canada". [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<http://canadaonline.about.com/od/labourstandards/a/minimum-wage-in-canada.htm>> [Dic 13, 2010].

El salario mínimo en México lo establece la Comisión Nacional de Salarios Mínimos de acuerdo a tres zonas económicas y considera 40 horas semana/mes. *Vid.*, Comisión Nacional de Salarios Mínimos. "Salarios mínimos generales por áreas geográficas". [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<http://www.conasami.gob.mx/pdf/salario_minimo/sal_min_gral_area_geo.pdf> [Dic 13, 2010].

Infoplease Countries. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://www.infoplease.com/countries.html>> [Jul 29, 2009].

Wikipedia. "Países por PIB (PPA) per cápita". [En línea]. Disponible en Internet en: <[http://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Pa%C3%ADses_por_PIB_\(PPA\)_per_c%C3%A1pita](http://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Pa%C3%ADses_por_PIB_(PPA)_per_c%C3%A1pita)> [Dic 13, 2010].

Wikipedia. "List of minimum wages by country". [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_minimum_wages_by_country#cite_note-48h-4> [Dic 13, 2010].

Referencias

Referencias bibliográficas

AGUILAR, Luis. 2006.

Gobernanza y Gestión Pública. México: Fondo de Cultura Económica.

ASLOP, Rut, Mette Frost, Jeremy Holland. 2006.

Empowerment in practice. From Analysis to Implementation. Washington, DC: The World Bank.

BARZELAY, Michael. 1998.

Atravesando la Burocracia. México: FCE.

_____. 2001.

The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue. University of California Press.

BECERRA, Martín. 2003.

Sociedad de la Información: Proyecto, Convergencia y Divergencia. *Enciclopedia Latinoamericana de Sociocultura y Comunicación.* Vol. 22, No. 43. Bogotá, Colombia: Grupo Editorial Norma.

BELL, Daniel. 1974.

The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting. London: Heinemann.

BOBBIO, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (comps). 1988.

Diccionario de política. México: Siglo XXI. Vol. 1.

CASTELLS, Manuel. 1995.

La ciudad informacional. Tecnologías de la información, estructuración económica y el proceso urbano-regional. Madrid, España: Alianza Editorial. Síntesis de Josep Mòdol. 1998. Biblio 3W. *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales.* Universidad de Barcelona. No. 98. 20 de junio. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.ub.es/geocrit/b3w-98.htm>> [Dic 10, 2008].

- _____. 1997.
La era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura. Vol. I. *La Sociedad Red*. "Prólogo. La red y el yo". Madrid, España: Editorial Alianza. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:
<<http://www.hipersociologia.org.ar/catedra/material/Castellsprol.html>> [Sep 21, 2007].
- CERRILLO I Martínez, Agusti. (Coord.). 2005.
La gobernanza hoy. 10 textos de referencia. Ministerio de Administraciones Públicas. España: Instituto Nacional de Administración Pública.
- CHAPARRO, Fernando y Geoffrey Oldham. 1997.
El desarrollo en la era de la información. Cuatro escenarios mundiales para el futuro de las tecnologías de información y comunicaciones. John Howkins y Robert Valantin Editores. Canadá: *Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo IDRC y Comisión de las Naciones Unidas sobre Ciencia y Tecnología para el Desarrollo*. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:
<http://www.idrc.ca/es/ev-9368-201-1-DO_TOPIC.html> [Dic 15, 2008].
- CORNELLA, Alfons. 2002.
Infornomia com: la gestión inteligente de la información en las organizaciones. Barcelona, España: Ediciones Deusto.
- CROZIER, Michel, Samuel Huntington y Joji Watanuki. 1975.
The Crisis of Democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission. New York University Press. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:
<http://www.bibliotecapleyades.net/esp_socipol_trilat.htm> [May 31, 2010].
- CULEBRO, Montserrat, Gómez Wendy y Torres Susana. 2006.
Software libre vs Software propietario. Ventajas y desventajas. México. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:
<<http://www.softwarelibre.cl/drupal/files/32693.pdf>> [Nov 12, 2009].
- GÓMEZ José A. (Coord.). 2000.
Estrategias y modelos para enseñar a usar la información: guía para docentes, bibliotecarios y archiveros. Capítulo 4. Murcia: KR.. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:
<<http://eprints.rclis.org/4672/5/EMPEUIcap4.pdf>> [Dic 7, 2009].
- GRAHAM, Pauline. (Editor). 1995.
Mary Parker Follet Prophet of Management: A Celebration of Writings from 1920s. Washington DC: Beard Books.

- HILLMANN, Robert P. 1993.
Reinventing Government: Fast Bullets And Culture Changes. *Sovereignty International, Inc.* [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.sovereignty.net/hillmann-book2.html>> [May 27, 2009].
- HUNTINGTON, Samuel. 1997.
El Orden Político en las Sociedades en Cambio. Tr. Floreal Mazia. 4^a. Edición. Buenos Aires: Paídos.
- KENISTON, Kenneth. 2003.
The four digital divides. Introduction. Keniston Kenneth y Deepak Kumar eds. Michigan University. Delhi: Sage Publishers. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <http://www.mit.edu/people/kken/PAPERS/Intro_Sage.html> [Nov 16, 2009].
- KOOIMAN, Jan. 2003.
Governing as Governance. London: Sage Publications Ltd.
- LEFEBVRE, Élisabeth and Louis A. Lefebvre. 1996.
Information and Telecommunication Technologies: The Impact of their Adoption on Small and Medium-sized Enterprises. The International Development Research Centre. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <http://www.idrc.ca/en/ev-30730-201-1-DO_TOPIC.html> [Julio 15, 2010].
- LIEVROUW Leah and Sonia Livingston (eds.). 2002.
Handbook of New Media. London: Sage.
- LIZAMA, Jorge. 2005.
Hackers en el Contexto de la Sociedad de la Información. Tesis doctoral en Ciencias Políticas y Sociales, Orientación en Ciencias de la Comunicación. México: FCPyS/UNAM.
- MASTRINI, Guillermo y César Bolaño. (Eds.). 1999.
Globalización y Monopolios en la Comunicación en América Latina: Hacia una economía política de la comunicación. Buenos Aires: Biblos.
- MASUDA, Yoneji. 1981.
The Information Society as Post-Industrial Society. Washington, USA: World Future Society.

- MCLAUGHLIN, Kate, Stephen Osborne and Ewan Ferlie. 2002.
The New Public Management: Current Trends and Future Prospects. London and New York: Routledge. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:
<<http://www.utsc.utoronto.ca/~mgt/courses/mgtc42/na-style.doc>> [Jun11, 2009].
- MERINO, Mauricio. (coord). s/f.
Transparencia: libros, autores e ideas. México: IFAI/CIDE.
- MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. Barón de. 1821.
Del Espíritu de las Leyes. Libro XI. "De las leyes que forman la libertad política con relación a la Constitución". Trd. Don MVM. Licenciado. Madrid: Casa de Rosa. Tomo Primero. pp. 234-288. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:
<http://books.google.com.mx/books?id=mb09AAAAIAAJ&dq=montesquieu++el+espiritu+de+las+leyes&printsec=frontcover&source=bn&hl=es&ei=c259TJy-NYm-sQPO1v2CBw&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=4&ved=0CCsQ6AEwAw#v=onepage&q&f=false> [Ago 31, 2008].
- NEGROPONTE, Nicholas. 1995.
Being Digital. Chapter 13. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://archives.obs-us.com/obs/english/books/nn/bdcont.htm>> [Abr 12, 2008].
- NORRIS, Pippa. 2001.
Digital Divide. Civic Engagement, Information Poverty and the World Wide Web. Communication, Society and Politics. Boston: Cambridge University Press.
- OROZCO, Carlos. 2001.
Educación y Futuro. Textos para una Encrucijada. *Colección Documentos en la Red.* Madrid: Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid y Entimema. [En línea] Disponible en Internet en la dirección electrónica:
<<http://www.orozco.cc/Educa/Libro/11.pdf>> [Ago 2, 2006].
- OSBORNE, David, and Ted Gaebler. 1992.
Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector. Reading, MA: Addison-Wesley Publishing.
- PARDO, María del Carmen. (Comp). 2004.
De la administración pública a la Gobernanza. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.

- _____. (Comp.). 2009.
La Gerencia Pública en América del Norte. Tendencias actuales de la reforma administrativa en Canada, Estados Unidos y México. México: COLMEX.
- PÉREZ, Gabriel. 2004.
Análisis Crítico del Sistema Nacional e-México. La estrategia Web del gobierno federal para la reducción de la brecha digital. Tesis de Maestría en Comunicación. México: FCPyS/UNAM.
- PRATS I Catalá, Joan. (Coord.). 2005.
A los Principes Republicanos. Gobernabilidad y Desarrollo desde el Republicanismo Cívico. Colección "Gobernabilidad y Desarrollo". La Paz, Bolivia: Editorial Plural.
- POLLITT, Christopher and Geert Boukaert. 2000.
Public Management Reform. A comparative Analysis. 2ª. Ed. Oxford: Oxford University.
- RILEY, Thomas. W'O Okot-Uma, Rogers (Editor). 2000.
Electronic Governance and Electronic Democracy: Living and Working in the Wired World. Ottawa, Canada: The Commonwealth Secretariat, Centre for e-Government. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:
<http://www.electronicgov.net/pubs/research_papers/eged/chapter2.shtml> [Oct 24, 2008].
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. 1836.
El Contrato Social. Libro Tercero. Barcelona: Imprenta de los Herederos de Roca. Trd. del francés. p. 75. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:
<http://books.google.com.mx/books?id=XM4MheKLM8C&printsec=frontcover&dq=contrato%20social&source=gbs_slider_thumb#v=onepage&q&f=false> [Ago 31, 2010].
- SANABRIA, Juan José. 1998.
Antología de Teoría de la Administración Pública. México: Universidad Nacional Autónoma de México/Escuela Nacional de Estudios Profesionales de Acatlán.
- SCHILLER, Herbert. 1996.
Information Inequality: the deeping social crisis en America. New York: Routledge.

SERNA de la Garza, José Ma. 2010.

Globalización y Gobernanza. La transformación del Estado y sus implicaciones para el Derecho Público. Contribución para una interpretación del caso de la Guardería ABC. México: IJ/UNAM. Serie Estudios Jurídicos No. 158. p. 41. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.bibliojuridica.org/libros/resulib.htm>> [May 31, 2010].

SHAFRITZ, Jay y Albert Hyde. 1999.

Clásicos de la Administración Pública. Trd. Ma. Antonia Neyra Bigorra. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Universidad Autónoma de Campeche/FCE.

SHAPIRO, Carl y Hal Varian. 1999.

Information Rules: A Strategic Guide to the Network Economy. Harvard Business School Press. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.antonibosch.com/pdf/c44.pdf>> [Jul 31, 2010].

SHOLTE, Jan Aart. 2000.

Globalization: a critical introduction. 2a. Edición. Nueva York: Palgrave.

TOFFLER, Alvin. 1980.

La Tercera Ola. Trad. Adolfo Martín. Bogotá, Colombia: Plaza & Janes, S.A. Editores.

_____. 1990.

Powershift. Knowledge, Wealth, and Violence at the Edge of the 21st Century. New York: Bantam Books. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.scribd.com/doc/23534884/Alvin-Toffler-Powershift>> [Ago 25, 2010].

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. 2005.

Toward Knowledge Societies. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.unesco.org/publications>> [Dic 15, 2008].

WEBER Max. 1978.

Economy and Society. Edited by Guenther Roth and Claus Wittich. Berkeley: University of California Press.

WRESCH, William. 1996.

Disconnected: haves and have-nots in the information age. Rutgers University Press.

ZICCARDI Alicia. 2004.

Participación ciudadana y políticas sociales en el espacio local.
México: IIS/UNAM. p.3. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://www.esterkaufman.com.ar/sitios/kaufman/publicaciones/UNAM.pdf>> [Ago 2, 2007].

Referencias hemerográficas

ARNSTEIN, Sherry R. 1969.

"A Ladder of Citizen Participation". *Journal of the American Institute of Planners*. Vol. 35, No. 4, July. pp. 216-224. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html>> [Jun 26, 2009].

AUCOIN, Peter. 2008.

"New Public Management and the Quality of Government: Coping with the New Political Governance in Canada". Conference on *New Public Management and the Quality of Government*. SOG and the Quality of Government Institute. Sweeden: University of Gothenburg. November 13 to 15. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.gog.pol.gu.se/>> Conference papers. [Mar 11, 2009].

AYALA, José. 2000.

"Globalización y nuevas instituciones". México: *Revista de Administración Pública*: 'La administración pública mexicana ante el futuro'. No. 100. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=rap&n=100>> [Mar 18, 2010].

BARNA, Judith, Elizabeth Fichez, Pierre Moëglin. 2006.

"Hommage à Bernard Miège". *Rencontre entre Bernard Miège et le SIF. Séminaire Industrialisation de la Formation*. Janvier. Hiper Artículos en Línea. Edutice 00281393, version 1, Jul 22, 2008. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://edutice.archives-ouvertes.fr/edutice-00281393/fr/>> [Jun 4, 2009].

BARZELAY, Michael. 2003.

"La Nueva Gestión Pública: Invitación a un Diálogo Cosmopolita". *Gestión y Política Pública*. Vol XII. No. 2. II semestre. pp. 241-252.

BEHN, Robert. 2005.

"M-Gov, E-Gov and I-Gov". *Public Management Report*. Bob Behn's. Vol. 2. No. 10. Jun. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.hks.harvard.edu/thebehnreport/June2005.pdf>> [Jul 23, 2007].

BETHENCOURT, Tomás 2000.

“Impacto Social de las Nuevas tecnologías de la Comunicación”. *Razón y Palabra*. Medios Audiovisuales. No. 16. Año 4. Noviembre-enero. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n16/impacto16.html>> [Nov 9, 2009].

CALAME, Pierre. 2003.

“La Démocratie en miettes. Pour une révolution de la gouvernance”. Paris: Editions Charles Léopold Mayer. Nota de lectura de Pierre-Yves Guiheneuf. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://institut-gouvernance.org/fr/document/fiche-document-143.html>> [Feb 28, 2010].

CASTELLS, Manuel. 2000.

“Internet y la Sociedad Red”. Internet Interdisciplinary Institute. Cataluña, España: Open University of Catalonia. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.uoc.es/web/cat/articles/castells/castellsmain2.html>> [Dic 27, 2008].

_____. 2000.

“Materials for an exploratory of the network society”. *British Journal of Sociology*. London: London School for Economics. Vol. 51 Issue 1. Jan-Mar. pp. 5-24.

_____. 2000.

“La ciudad de la nueva economía”. Cataluña, España: *Revista La Factoría*. No. 12. Jun-sep. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.revistalafactoria.eu/articulo.php?id=153>> [Dic 2, 2008].

_____. 2002.

“Economía global y economía globalizada”. *Revista Nuevos Rumbos*. Chile: Universidad La Serena. 1o. julio. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.publimatic.com>> [Feb 11, 2009].

_____. 2007.

“Internet y Sociedad”. Conferencia presentada durante la ceremonia en la que la Universidad de Costa Rica le concedió el Doctorado *Honoris Causa*. Universidad de Costa Rica. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <http://www.ucr.ac.cr/documentos/Internet_y_sociedad_Manuel_Castells.pdf> [Dic 29, 2008].

CASTILLO, Emilce. 1998.

“Las nuevas tecnologías en la información y comunicación: ¿para bien o para mal?”. *Revista Latina de Comunicación Social*. Canarias, España: Universidad de La Laguna. No.12. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://www.ull.es/publicaciones/latina/a/02hemilce.htm>> [Nov 9, 2009].

CASTRO, Pedro. 2001.

“Las relaciones México-Canadá: su evolución reciente”. México: *Foro Internacional*. México: Centro de Estudios Internacionales. El Colegio de México. No. 166, oct-dic. pp. 761-783.

CEJUDO, Guillermo. 2008.

“Explaining change in the mexican public sector: the limits of New Public Management”. *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 74, No. 1, march, 111-127. Abstract. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://www.citeulike.org/user/pliscoff/article/2498748>> [Jun 12, 2009].

CHIAPPE, Andrés. 2006.

“Los medios interactivos, diferencias entre interacción e interactividad”. Bogotá, Colombia: Universidad de la Sabana.

CORDELLA, Antonio. 2007.

“E-government: towards the e-bureaucratic form?”. *Journal of Information Technology*. No. 22. pp. 265-274. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://www.palgrave-journals.com/jit/journal/v22/n3/full/2000105a.html>> [Oct 24, 2008].

CORNELLA, Alfons. 1999.

“El concepto de infraestructura”. *El Profesional de la Información*. Vol. 8. . 1,2. Enero-Febrero. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://www.elprofesionaldelainformacion.com/contenidos/1999/enero/index.html>> [May 8, 2010].

CRIADO, Ignacio, María del Carmen Ramilo y Miquel S. Serna. 2002.

“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 ‘Gobierno Electrónico’. Caracas.

- CULLEN, Rowena. 2001.
“Addressing the Digital Divide”. *Journal Online Information Review* 25. No. 5. pp. 311-320. 67th IFLA Council and General Conference. Boston. August 16-25. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://archive.ifla.org/IV/ifla67/papers/017-163e.pdf>> [Dic 19, 2009].
- DRUCKER, Peter. 1998.
“Management’s New Paradigm”. New York: *Forbes*. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <http://www.forbes.com/forbes/1998/1005/6207152a_print.html> [Jun 6, 2009].
- _____. 2001.
“The Next Workforce. Knowledge workers are the new capitalists”. *The Economist*. November 1. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.economist.com/node/770847>> [Jul 12, 2010].
- FINGER, Mathias. 2005.
“Conceptualizing e-Governance”. *European Review of Political Technologies*. March. No. 1.
- FOX, Jonathan. 1992.
“Democratic Rural Development: Leadership Accountability in Regional Peasant Organizations” en *Development and Change*. London: Sage Publications. Vol. 23. Num. 2. Abril. pp. 1-36.
- FURLONG, Shauneen. 2005.
“E-Government in Canada. A case of Study”. Contributory Conference on ‘ICT and Creativity’. Vienna, Austria: WSIS. Jun 2. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <http://www.wsa-conference.org/presentation/shauneen_furlong.pdf> [Jun 27, 2009].
- GASCÓ, Mila. 2002.
“El gobierno electrónico como herramienta para la *accountability* y la transparencia: algunas reflexiones”. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña. Barcelona, España: IIG.
- GORE, Albert. 1993.
“From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less”. *Report of the National Performance Review*. Washington: US Government Printing Office. September. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/nprprt/annrpt/redtpe93/index.html>> [Abr 10, 2009].

GUTIERREZ, Emmanuelle. 2006.

“Auditoria Global de la Accesibilidad Web encargada por la ONU”. Cuaderno de bitácora. Fundación Sidar. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://www.bitacoras.sidar.org/emmanuelle/index.php?2006/12/06/23-auditoria-global-de-la-accesibilidad-web-encargada-por-la-onu>> [Jun 16, 2010].

HEEKS, Richard. 1999.

“Information and Communication Technologies, Poverty and Development”. Developmnet Informatics. Woring Papers Series. No. 5. United Kindom: Institute for Development Policy and Management. University of Manchester. June. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN015539.pdf>> [Feb 27, 2009].

_____. 2001.

“Understanding eGovernance for Development”. Manchester: Institute for Development Policy and Management/The Commonwealth Network of Information Technology for Development, Comnet.it. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<http://www.man.ac.uk/idpm/idpm_dp.htm#ig> [Jun 10, 2009].

_____. 2003.

“Most eGovernment for Development Projects Fail: How can Risks be Reduced?”. eGovernment Working Paper Series No. 14. Manchester, UK: Institute for Development Policy and Management. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://idpm.man.ac.uk/publications/wp/igov/index/shtml>> [Jan 7, 2010].

HOFFMANN-RIEM, Wolfgang. 2007.

“La división de poderes como principio de ordenamiento”. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. México: IIJ/UNAM. No. 20071. pp. 211-225. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=dconstla&n=20071>> [Ago 18, 2008].

HOOD, Christopher. 1991.

“A Management for All Seasons”. *Public Administration*. Vol. 69, Issue 1.

- _____. 2002.
“New Public Management”. **The Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences**. Elsevier. pp. 12553-12556. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:
<http://www.christopherhood.net/pdfs/npm_encyclopedia_entry.pdf> [Oct 13, 2008].
- ISLAS, Octavio. 2007.
“Análisis de la infoestructura que presentan 22 portales gubernamentales de los países ubicados en la plataforma continental de América”. Sao Paulo: *Comunicação, Midia e Consumo*. Vol. 4. No. 11. pp. 95-113. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:
<<http://revcom2.portcom.intercom.org.br/index.php/comunicacaomidiaconsumo/search/titles>> [Jun 17, 2009].
- ISLAS, Octavio y Amaia Arribas. 2010.
“La agenda digital propuesta por la Coordinación General de la Sociedad de la Información y el Conocimiento”. México: *Razón y Palabra*. No. 72. May-Jul. Texto publicado en la *Revista Etcétera* en su edición 114. May, 2010. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:
<http://www.razonypalabra.org.mx/N/N72/Varia_72/34_Islas_72.pdf> [jul 12, 2010].
- KAPLAN, Marcos. 2002.
“Estado y Globalización”. *Serie Doctrina Jurídica No. 90*. México: IIJ/UNAM. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:
<<http://www.bibliojuridica.org/libros/1/277/4.pdf>> [Abr 15, 2008].
- KLIJN, Erik-Hans. 1998.
“Policy Networks: An Overview” en KICKERT Walter, Joop Koppenjan. (eds). 1998. **Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector**. London: Sage Publications. Tr. Mariángela Petrizzo. Publicación en *Revista Redes Rediris*. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://revista-redes.rediris.es/webredes/text.htm>> [Dic 21, 2009].
- KNEPPER Hilary, Alicia Sitren, Hayden Smith. 2005.
“The implications of Government and Governance in the Classroom: A Comparison and Integration of Concepts for Public Administration Educators”. *2005 Teaching Public Administration Conference*. February 10-12. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:
<<http://www.teachingpa.org/2005/Papers/Knepper.doc>> [Ene 2, 2010].

KOMITO, Lee. 2005.

“E-Participation and governance: widening the net”. *Electronic Journal of e-Government*. Vol. 3 Issue 1. pp. 39-48. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.ejeg.com/volume-3/vol3-iss1/v3-i1-art4-komito.pdf>> [Oct 31, 2009].

LA PORTE, Todd M., Chris C. Demchak, Martin de Jong, *et al.* 2000.

“Democracy and Bureaucracy in the Age of the Web: Empirical Findings and Theoretical Speculations”. Quebec, Canadá: *International Political Science Association*. August. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://info-center.ccit.arizona.edu/~cyprg/publications/democrac.rtf>> Feb 21, 2010].

LARRAIN, Max. 2007.

“El Consenso de Washington: gobernador de gobiernos?”. Massachussets, USA. *Lycos Inc.* [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://members.tripod.com/~propolco/4sem/washington.htm>> [Dic 14, 2007].

LAUNAY, Claire et Thomas Mouriès. s/f.

“9 thèses pour repenser la gouvernance”. Institut de recherche et débat sur la gouvernance. Résumés et extraits du livre CALAME, Pierre. 2003. **La Démocratie en miettes. Pour una révolution de la gouvernance**. Paris: Editions Charles Léopold Mayer. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.institut-gouvernance.org/es/dossiers/motcle-dossiers-38.html>> [Feb 28, 2010].

LONGFORD, Graham. 2001.

“Rethinking E-Government: Dilemmas of Public Service, Citizenship and Democracy in the Digital Age”. Conferencia en el ‘*Encuentro General Anual de la Asociación Canadiense de Ciencia Política*’ (Canadian Political Science Association Annual General Meeting). Quebec City, Canadá: Laval University. May 27-29. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://arts.uwaterloo.ca/~gboychuk/psci332/longford.doc>> [Feb 26, 2002].

MACINTOSH, Ann. 2004.

“Characterizing e-Participation in Policy-Making” Ponencia en 37th Annual Hawaii International Conference on System Science ‘Characterizing e-Participation in Policy-Making’. January 5-8. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.computer.org/portal/web/csdl/doi/10.1109/HICSS.2004.1265300>> [Jul 9, 2009].

MARKS, Gary. 1986.

“Neocorporatism and Incomes Policy In Western Europe and North America”. *Comparative Politics*. Vol 18. No. 3. Abril. pp. 253-277. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:
<<http://jstor.org/stable/421611>> [Sep 2, 2010].

MARTÍ, José Luis. 2008.

“Alguna precisión sobre las nuevas tecnologías, la democracia deliberativa y participativa”. *Revista de los Estudios de Derecho y Ciencia Política de la Universitat Oberta de Catalunya*. No. 6. Febrero. [En línea]. Disponible en internet en la dirección electrónica:
<<http://www.uoc.edu/idp/6/dt/esp/marti.pdf>> [May 27, 2010].

MAS SABATÉ, Jordi. 2000.

“Gestión Privada de Servicios Públicos: la Externalización (Outsourcing) en la Administración Pública”. *V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santo Domingo, Rep. Dominicana: CLAD. 24 a 27 Oct.

Mascarenhas, RC. 1993.

“Building and enterprise culture in the public sector: reform of the public sector in Australia, Britain and New Zeland”. Washington: *Public Administration Review*. Vol. 53. Issue 4. jul-ago. 319-328.

MATTELART, Armand. 2003.

“La Sociedad de la Información: El Enfrentamiento entre Proyectos de Sociedad”. VI Conferencia Internacional *Los Retos de México ante la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información*. Lima: FELAFACS. *Revista Diálogos de la Comunicación*. No. 67. pp. 19-28.

MAYNTZ, Renate. 2000.

“Nuevos desafíos de la teoría de ‘Governance’”. *Revista Instituciones y Desarrollo*. Cataluña, España: Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya. pp. 35-52. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:
<<http://www.uned.es/113016/docencia/spdposgrado/urjc2003/mayntz%20gobernaci%F3n%20iigov%201998.pdf>> [Dic 14, 2007].

- _____. 2003.
"From government to governance: Political steering in modern societies". Presented at the *Summer Academy on IPP* at Wuerzburg. September. pp. 7-11. Retrieved August 29, 2004. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:
<http://www.ioew.de/governance/english/veranstaltungen/Summer_Academies/SuA2Mayntz.pdf> [Nov 2, 2008].
- MECHLING, Jerry. 1994.
"Reengineering: Part of Your Game Plan? A Guide for Public Managers". *Governing*. February. Vol. 7. No. 5. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:
<<http://www.governing.com/archive/archive/1994/feb/reeng.txt>> [Jun 6, 2009].
- MESKELL, Marlene. 2009.
"Transparency in Government". *Intergovernmental Solutions Newsletter. Transparency and Open Government*. USA: GSA. Spring. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:
<http://www.scribd.com/doc/14101263/transparency_000> [May 30, 2009].
- MISURACA, Gianluca. 2007.
"E-Governance in Africa: From theory to action". *Africa World Press/The International Development Research Centre*. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <http://www.idrc.ca/en/ev-66174-201-1-DO_TOPIC.html> [Dic 17, 2009].
- _____. 2009.
"Futuring e-Government". excerpt of an article prepared for ICEGOV2009, November 10-13. Bogota, Colombia. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:
<<http://www.sspa.it/share/pagine/1747/Misuraca.pdf>>, <<http://www.sspa.it/?p=3956>> [Dic 17, 2009].
- MORATA, Francesc. 2002.
"Gobernanza multinivel en la Unión Europea". *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. p. 11. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:
<<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044413.pdf>> [Sep 10, 2010].

MOSCO, Vincent. 1985.

“Teaching telecommunications policy, critically”. *Canadian Journal of Communication*. Vol. 11. No. 1. pp. 51-62. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.infoamerica.org/teoria/mosco1.htm>> [Nov 18, 2010].

MORROW, Raymond. 2000.

“Estudios culturales e identidad nacional de Canadá y México: problemas de comparación y colaboración”. *Nueva Antropología. Revista de Ciencias Sociales*. No. 57. Agosto. México: IIJ/UNAM. pp. 109-119. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/html/159/15905710/15905710.html>> [Mar 3, 2010].

MOUKDAD, Haidar. 2005.

“Canadian E-Government Sites: An Exploratory Study of the Political Dimensions of Disseminating Information”. *Journal of Systemics, Cybernetics and Informatics*. Halifax, Canadá: Dalhousie University. Vol. 3. No. 6. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.iiisci.org/Journal/SCI/Contents.asp?var=&Previous=ISS7363>> [Jun 12, 2009].

NAHLEEN, Ahmed. 2006.

“An overview of E-Participation Models”. Division for Public Administration and Development Management. United Nations of Public Administration Network. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN023622.pdf>> [Jul 9, 2009].

NATERA, Antonio. 2004.

“La gestión de redes de gobernanza: un reto para el Estado y la democracia”. España: *Administratie si Management Public*. No. 3. p. 159. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <http://ramp.ase.ro/_data/files/articole/3_21.pdf> [Jul 2, 2010].

NORRIS, Pippa. 2000.

“The World Wide Digital Divide”. Paper for the *Annual Meeting of the Political Studies Association of the UK*, London, School of Economics and Political Science, 10-13th April. John F. Kennedy School of Government/Harvard University Boston: Cambridge. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/psa2000dig.pdf>> [Nov 29, 2009].

OBI, Toshio. 2009.

“The 2009 Waseda University International e-Government Ranking released”. Institute e-Government Waseda University. p. 8. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<http://www.giti.waseda.ac.jp/GITS/news/download/e-Government_Ranking2009_en.pdf>

[Feb 21, 2010].

OSZLAK, Oscar. 2001.

“Nuevos Modelos Institucionales para la Gestión Pública: Experiencias Comparadas y Aplicaciones Potenciales al Caso Argentino”. *Programa de Modernización del Estado*. Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires: Republica Argentina. Marzo.

_____. 2007.

“Informe de Conclusiones. Área Temática: Estado y Democracia”. *XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santo Domingo, República Dominicana: CLAD. del 30 de octubre al 2 de noviembre. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0057700.pdf>> [Ago15, 2008].

PARDO, María del Carmen. 2007.

“Transparencia y acceso a la Información: presupuestos de la Gestión Pública moderna”. Conferencia Magistral. *Segundo Coloquio Nacional de Transparencia*. Secretaría de la Función Pública. México. Octubre. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/wb/SFP/conferencias_251007> [May 12,

2009].

PÉREZ, Gabriel.

“Antecedentes de Internet y la WWW: Un enfoque desde la Teoría del Actor-Red”. Proyecto inédito.

PÉREZ, Gabriel y Angulo, Yvon. 2007.

“Evaluación del Programa de Acceso a Servicios Digitales en Bibliotecas Públicas: una perspectiva desde la brecha digital”. *Global Media Journal*. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<http://gmje.mty.itesm.mx/perez_salazar.html> [Ago 22, 2008].

PETERS, Guy y Jon Pierre. 1998.

“Governance Without Government? Rethinking Public Administration”. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 8. No. 2: 223-243.

- PETERSON, John. 2003.
“Policy Networks”. *Political Science Series*. Viena: Institute for Advanced Studies. July.
- PIMIEN, Daniel, Daniel Prado y Álvaro Blanco. 2010.
“Twelve years of measuring linguistic diversity in the Internet: balance and perspectives”. París: UNESCO. Publications for the World Summit of the Information Society. [En línea]. Disponible en Internet en las direcciones electrónicas:
<http://dtiil.unilat.org/public/12_annees_langues_internet_en.pdf>
<http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=29594&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html> [Sep 1º, 2010].
- PRATS I Catalá, Joan. 2005.
“Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo”. *Documentos de Trabajo*. Cataluña, España: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. No. 10. Marzo 25.
- PUTNAM, Robert, Robert Leonardi and Raffaella Y. Nanetti. 1994.
“What Makes Democracy Works?”. Melbourne, Victoria, Australia: *Institute of Public Affairs*. Review. Vol. 47. Issue 1.
- RHODES, R.A.W. 1996.
“The new governance: Governing without government”. *Political Studies*. No. 44. pp. 652-667. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://law.hku.hk/gl/rhodes.pdf>> [Nov 2, 2008].
- RONDINELLI, Dennis A. 2007.
“Public Administration and Democratic Governance: Governments serving Citizens”. *7th Global Forum on Reinventing Government. Building Trust in Government*. Vienna, Austria 26-29 June 2007. January. United Nations Online Network in Public Administration and Finance. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:
<<http://www.eldis.org/assets/Docs/24468.html>> [Ene 30, 2009].
- ROWLEY, Jennifer. 2006.
“An analysis of the e-service literature: towards a research agenda. *Internet Research*. Vol.16. No. 3. pp. 339-359.

RUANO DE LA FUENTE, José. 2002.

“La Gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico”. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, Portugal: CLAD. 8 al 11 de octubre. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043411.pdf>> [Nov 2, 2008].

RUELAS, Ana Luz. 1995.

“México y Estados Unidos en la revolución mundial de las telecomunicaciones”. Lanic. Austin, Texas: Universidad Autónoma de Sinaloa/Universidad Nacional Autónoma de México/University of Austin at Texas. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://lanic.utexas.edu/la/Mexico/telecom.html>> [Jun 24, 2009].

SALLARD, Odile. 2003.

“Diez retos para los líderes de gobierno electrónico”. *Fifth Global Forum on Reinventing Government. Innovation and Quality in the Government of the 21st Century*. Mexico: INNOVA/INTRAGOB. 3 a 6 de Noviembre. Published at United Nations Public Administration Network. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan012649.pdf>> [Jun 23, 2009].

SANDOVAL, Rodrigo y J.Ramón Gil. 2008.

“Construyendo un índice de funcionalidad para el gobierno electrónico: una primera evaluación de los portales estatales en México”. Estado de México: *Espacios Públicos*. Universidad Autónoma del Estado de México. No. 21, febrero. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=67602102&iCveNum=10346>> [En e 27, 2009].

SCIADAS, George. 2001.

“The Digital Divide in Canada”. Research Paper. *Science, Innovation and Electronic Information Division*. Canada: Statistics Canada.

SCHEDLER, Andreas. 2004.

“¿Qué es la rendición de cuentas?”. *Cuadernos de Transparencia*. No. 3. México: IFAI. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://www.ifai.org.mx/publicaciones/cuadernillo3.pdf>> [May 12, 2009].

- SCHMITTER, Philippe. 1985.
“Neocorporatismo y Estado”. *Revista Española de Investigación Sociológica*. Madrid, España: Centro de Investigaciones Sociológicas. No. 31. pp. 47-78. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.reis.cis.es/REIS/jsp/REIS.jsp?opcion=revistas&numero=31>> [Sep 2, 2010].
- SIERRA, Francisco. 1997.
“Panorama de la Economía de la Información en el Tardocapitalismo”. *Razón y Palabra*. Políticas de Comunicación. No. 8. Agosto-October. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.cem.itesm.mx/dacs/publicaciones/logos/anteriores/n8/sierra1.htm>> [Nov 8, 2009]
- SOTELO, Abraham. 2001.
“Programa Gobierno Electrónico”. Ponencia en evento ‘Hacia un Gobierno Digital... 1er. Encuentro de Líderes’. México: Oficina de la Presidencia de la República/ITAM junio. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://cec.itam.mx/docs/congresos/AbrahamSotelo.pdf>> [Nov 3, 2002].
- STOKER, Gerry. 1998.
“Governance as theory: five propositions”. *International Social Science Journal* No.155. pp. 17-28. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://classwebs.spea.indiana.edu/kenricha/Oxford/Archives/Oxford%202006/Courses/Governance/Articles/Stoker%20-%20Governance.pdf>> [Ene 25, 2011].
- VANDERHEIDEN, Gregg. 2000.
“Fundamental Principles and priority Setting for Universal Usability”. Madison, Wisconsin: Trace Research & Development Center. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <http://trace.wisc.edu/docs/fundamental_princ_and_priority_acmceu2000/> [Oct 8, 2009].
- VIGODA, Eran. 2003.
“New Public Management” en RABIN, Jack y Aaron Wachhaus (eds.). 2008. **Encyclopedia of Public Administration and Public Policy**. New York: Marcel Dekker. pp. 812-816. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <http://poli.haifa.ac.il/~eranv/material_vigoda/publications.html> [Nov 23, 2008].

WILLIAMSON, John. 2004.

“A short History of the Washington Consensus”. Paper commissioned by Fundación CIDOB for a Conference *From the Washington Consensus towards a new Global Governance*. Barcelona. Sep. 24 y 25. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.iie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf>> [Oct 3, 2008]

WOODROW Wilson. 1887.

“El estudio de la administración”. *Revista de Administración Pública*. Número 1980 Especial. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=rap&n=1980>> [Sep 1, 2008].

W'O OKOT-UMA, Rogers. 2000.

“Electronic Governance: Re-inveinting Good Governance”. UNESCO. London: Commonwealth Secretariat. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://webworld.unesco.org/publications/it/EGov/wordbank%20okot-uma.pdf>> [Dic 7, 2007].

_____. 2004.

“Electronic Governance: An Abridged Definitive Conceptual Framework”. Commonwealth Secretariat London. p. 2. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.sfipublishing.com/details.php?act=7&cid=0&pid=72>> [Abr 13, 2010].

WORK, Robertson. 2002.

“Overview of Decentralisation Worldwide: A Stepping Stone to Improved Governance and Human Development”. *2nd Internacional Conference on Decentralization Federalism: The Future of Descentralizing States*. July 25-27. Manila, Philippines: UNPAN. Institutional Development Group. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://biblioteca.unmsm.edu.pe/redlieds/Recursos/archivos/gestionestado/overview-decentralisation-worldwide-paper.pdf>> [May 3, 2009]

Referencias web

BERNERS-LEE, Tim. 1991.

“Fascinating facts about the invention of the World Wide Web”. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://www.ideafinder.com/history/inventions/worldweb.htm>> [Nov 11, 2009].

_____. s/f.

“The World Wide Web: Past, Present and Future” Frequently asked questions. General questions 1998. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://www.w3.org/People/Berners-Lee/FAQ.html>> [Jul 12, 2010].

BRAIN, Marshall. s/f.

“Is there a Web 1.0?”. *How Stuff Works*. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://computer.howstuffworks.com/web-10.htm>> [Jun 2, 2009].

CELY-Pulido John, Yvan Bédard. 2006

“El Paradigma Multidimensional: Desarrollo de Nuevas Tecnologías para la Gestión del Territorio”. *XII Selper International Symposium*. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://www.idrc.ca/uploads/user-S/11659567051SkillNet-Canada.pdf>> [Jul 10, 2010].

CORTE, Leandro. 2007.

“La intranet Gubernamental como elemento clave de la Interoperabilidad”. Colección de Documentos de Trabajo sobre e-Gobierno. No. 2. Red Gealc.: OEA, BID, ICA/DRC. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<http://www.redgealc.net/archivos/documentos/interop_intranet.pdf> [Jun 22, 2009].

DigitalGovernance.org Initiative. s/f.

“Digital Governance Concept”. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://216.197.119.113/artman/publish/concept.shtml>> [Nov 13, 2009].

_____.
“Generic eGovernance Models”. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://216.197.119.113/artman/publish/generic-models.shtml>> [Nov 13, 2009].

ESTRADA, Jorge. 2002.

“Hacia una estandarización del Habeas Data”. *II Congreso Internacional de Derecho Informático*. México: Universidad Marista. [En Línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://www.scribd.com/doc/14345724/Hacia-una-estandarizacion-del-Habeas-Data-Estrada-Aviles-Jorge-Carlos>> [Sep 2, 2010].

GARZA-Cantú, Mariano. 2010.

“En México es más caro comprar una PC que en Argentina o Brasil”. México: *Política Digital*. 10 de Junio. . [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://www.politicadigital.com.mx/?P=leernoticia&Article=20415>> [Sep 15, 2010].

GIBSON, Charles F. and Hammer Michael. 1985.

“Now that the dust has settled. A clear view of the terrain”. CSC. July in Sloan School of Management. “Lecture and Discussion: Course Importance, Topics, Logistics”. MITOpenCourseWare. Didactic material course: *Practical Information Technology Management*. Lecture Notes. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://ocw.mit.edu/OcwWeb/Sloan-School-of-Management/15-568ASpring-2005/LectureNotes/index.htm>> [Mar 2, 2010].

Gobierno de Canadá. s/f.

“La Alianza México-Canadá”. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.canadainternational.gc.ca/mexico-mexique/assets/pdfs/CMP-PCM2004-es.pdf>> [Dic 21, 2009].

Government Electronic Directory Services. s/f.

“Government Electronic Directory Services”. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://sage-geds.tpsgc-pwgsc.gc.ca>> [Abr 13, 2009].

GRIFFITHS, Richard. 2001.

“Internet History”. Chapter 2: “From Arpanet to World Wide Web”. Facultait der Letteren. Universiteit Leiden. . [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.leidenuniv.nl/letteren/internethistory/index.htm>> [Jul 12, 2010].

GROMOV, Gregory. 1995.

“The Roads and Crossroads of Internet History”. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.netvalley.com/intval2.html>> [Jul 23, 2010].

HEEKS, Richard. 2008.

“ICTs for Government Transparency”. eGovernment for Development University of Manchester. *Institute for Development Policy and Management*. Última actualización octubre 2008. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://www.egov4dev.org/transparency/definitions.shtml>> [Abr 6, 2009].

HiSoftware Inc. s/f.

“HiSoftware Cynthia Says Portal”. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.cynthiasays.com>> [Oct 31, 2009].

HOWE, Walt. s/f.

“A Brief History of Internet. An anecdotal history of the people and communities that brought about the Internet and the Web”. Última actualización en Marzo 24, 2010. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://www.walthowe.com/navnet/history.html>> [Jul 12,2010].

Infotec. 2009.

“Menor a 1% del PIB, Inversión de México en TIC”. México: Infotec. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<http://www.infotec.com.mx/wb/infotec/86c_not808_menor_a_1_del_pib_inversion_de_mexico_e> [Sep 14, 2010].

Information Technology Association Canada. 2009.

“Budget 2009 Provides Nearly \$1.5 Billion in Measures to Stimulate ICT”. Media Centre. Ottawa, Canada: Information Technology Association Canada. Jan 27. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <http://www.itac.ca/site/media_details/953/> [Sep 14, 2010].

_____. 2010.

“ICT Investment Gap between Canada and the United States grows to 40%”. Ottawa, Canada: Information Technology Association Canada/CNW Group. Nov 22. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://www.newswire.ca/en/releases/archive/November2010/22/c6634.html>> [Feb 27, 2011].

International Association for Public Participation. s/f.

“Spectrum of Public Participation”. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<http://www.iap2.org/associations/4748/files/IAP2%20Spectrum_vertical.pdf> [Oct 31, 2009].

Investopedia.

“Purchasing Power Parity”. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.investopedia.com/terms/p/ppp.asp>> [Sep 15, 2010].

JOLY, Pierre-Benoit, s/f.

“Introduction to Citizen Participation in Science and Technology”. INRA/TSV. *Alain Kaufmann, University of Lausanne*. CIPAST in Practice. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <http://www.cipast.org/download/CD%20CIPAST%20in%20Practice/cipast/en/design_2.htm> [Jun 26, 2009].

KAUFMANN, Daniel. 2008.

“Gobernabilidad o Gobernanza”. *The Kaufmann Governance Post*. Mayo 8. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://thekaufmannpost.net/>> [Jul 14, 2009].

LA PORTE, Todd M., Chris C. Demchak, Christian Friis. 2001.

“Cyberspace Policy Research Group”. Tucson, Arizona: Tucson and George Mason University. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.cyprg.arizona.edu/waes.html>> [Nov 7, 2008].

LERNER, Barry, Vinton Cerf, David Clark, *et al.* s/f.

“A Brief History of the Internet”. Internet Society. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.isoc.org/internet/history/brief.shtml>>. [Jul 12, 2010].

LIANG, Ken.

“The Characteristics of a Good Website”. *Ezine Articles*. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://ezinearticles.com/?The-Characteristics-of-a-Good-Website&id=2472822>> [Ago 7, 2009].

LOVNIK, Geert. 1997.

“Information Inequality. An interview with Herbert I. Shiller”. Entrevista. 9 de marzo. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.nettime.org/Lists-Archives/nettime-l-9703/threads.html>> [Jun 30, 2009].

MANLEY, John. 1999.

“Canada and the Internet Revolution: Connecting Canadians”. *Annual Meeting of the Trilateral Commission in Washington DC*. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.trilateral.org/annmtgs/trialog/trlqtxts/t53/man.htm>> [Sep 17, 2008].

MENDIETA, Susana. 2010.

“Proponen etiquetar presupuesto para tecnologías de la información”. México: Milenio. Sep. 8. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.milenio.com/node/525711>> [Sep 14, 2010].

MIÈGE, Bernard. 2002.

“Las múltiples dimensiones del orden informacional”. Entrevista. Octubre- Noviembre. *Portal de la Comunicación*. Barcelona, España: Universidad Autónoma de Barcelona. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<http://www.portalcomunicacion.com/esp/pdf/aab_ent/miege.pdf> [Nov 2, 2009].

NIELSEN, Jacob. 1993.

“Usability 101: Introduction to Usability”. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.useit.com/alertbox/20030825.html>> [Oct 28, 2009].

_____. 1994.

“Ten Usability Heuristics”. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <http://www.useit.com/papers/heuristic/heuristic_list.html> [Ago 17, 2009].

O'BRIEN, Rory. 2001.

“Research into Digital Divide in Canada”. University of Toronto. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.web.net/~robrien/papers/digdivide.html>> [Sep 17, 2008].

Organización de los Estados Americanos. 2006.

Curso Virtual: “Introducción a la Formulación de Estrategias de Gobierno Electrónico”. Material didáctico del Módulo 1: Introducción al Gobierno Electrónico. OEA.

_____. 2009.

Curso Virtual: “Aspectos Regulatorios de Gobierno Electrónico”. Material didáctico del Módulo 1: La Regulación en el marco de las políticas de la Sociedad de la Información. OEA.

PÉREZ, Aníbal. 2007.

“El Método Comparativo: Fundamentos y Desarrollos Recientes”. Departamento de Ciencia Política. Universidad de Pittsburgh. Noviembre. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://www.pitt.edu/~asp27/USAL/2007.Fundamentos.pdf>> [Dic 21, 2008].

RAYMOND, Eric. 2003.

“How to become a Hacker”. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <http://catb.org/~esr/faqs/hacker-howto.html#what_is> [Jun 3, 2010].

RILEY, Thomas. 2003.

“Information Management and e-Government” en *International Tracking Survey Report '03. Number One*. Ottawa, Canadá: Commonwealth Centre for Electronic Governance. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN015440.pdf>> [Nov 20, 2009].

_____. 2003.

“E-Government vs. E-Governance. Examining the differences in a Changing Public Sector Climate” en *International Tracking Survey Report '03. Number Four*. Ottawa, Canada: Commonwealth Centre for Electronic Governance. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN015437.pdf>> [Dic 8, 2009].

RODRIGUEZ, Manuel. 2010.

“El proceso de implementación de políticas públicas”. *Blog sobre Teoría y Paradigmas. WordPress.com*. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://gobiernoyadministracion.wordpress.com/2010/05/14/el-proceso-de-implementacion-de-las-politicas-publicas/>> [Nov 21, 2009].

TAMAYO, Eduardo. 2003.

“Los puntos polémicos de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información”. *América Latina en Movimiento. Agencia Latinoamericana de Información*. Marzo. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://alainet.org/active/3230&lang=es>> [Nov 8, 2009].

WEST, Darrel. 2001.

“State and Federal E-Government in the United States, 2001”. Waseda, Japón: Brown University. September. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.insidepolitics.org/egovt01us.html>> [Nov 7, 2008].

WikiLingue Beta. s/f.

“Transistor”. Wikilingue. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://es.wikilingue.com/ca/Transistor>> [Sep 3, 2010].

Wikipedia. s/f.

“Top-down y bottom-up”. Wikipedia. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <http://es.wikipedia.org/wiki/Top-down_y_Bottom-up> [Julio 15, 2010].

_____. s/f.

“Websites”. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica <<http://en.wikipedia.org/wiki/Website>> [Jul 15, 2010].

World Wide Web Consortium (W3C). s/f.

“Web Content Accesibility Guidelines 1.0”. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.w3.org/TR/WCAG10/>> [Oct 8, 2009].

_____. s/f.

“Guía Breve de Accesibilidad Web”. Oficina Española. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.w3c.es/divulgacion/guiasbreves/Accesibilidad>> [Jun 15, 2010].

_____. s/f.

“Markup Validation Service”. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://validator.w3.org>> [Oct 30, 2009].

_____. s/f.

“Web Architecture”. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.w3.org/standards/webarch/>> [Jul 15, 2010].

_____. 1999.

“HTML 4.01 Specifications”. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.w3.org/TR/html401/struct/links.html>> [Jul 15, 2010].

Referencias documentales

Accenture. 2007.

“Leadership in Customer Service: Building the Trust”. p. 16 [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<http://www.accenture.com/xdoc/ca/locations/canada/acn_2006_govt_report_FINAL_sm.pdf> [Jun 3, 2008].

AMIPCI. 2010.

“Estudio AMIPCI 2009 sobre hábitos de los usuarios de Internet en México”. Monterrey, N.L.: Asociación Mexicana de Internet. May 17.

Canadian Internet Registration Authority. s/f.

“About CIRA. History”. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.cira.ca/history/>> [8/03/2010].

Chief Information Officer Branch. s/f.

“Common Look and Feel for the Internet 2.0 Standards and Guidelines”. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.tbs-sct.gc.ca/clf2-nsi2/index-eng.asp>> [8/03/2010].

Chief Information Officer Branch. s/f.

“Federal Identity Program Policy”. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=12314§ion=text#A>> [8/03/2010].

Comisión Europea. 1998.

“La Información del Sector Público: un Recurso Clave para Europa. Libro Verde sobre la Información del Sector Público en la Sociedad de la Información”. *Comisión Europea*. Luxemburgo. 1998. p.8. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <ftp://ftp.cordis.lu/pub/econtent/docs/gp_es.pdf> [Nov 7, 2008].

Comisión Intersecretarial para la Transparencia y Combate a la Corrupción. 2010. Secretaría de la Función Pública. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/>> [Jul 10, 2010].

CONEVAL. 2009.

“Medición de pobreza”. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/medicion_pobreza/HomeMedicionPobreza.jsp?categorias=MED_POBREZA,MED_POBREZA-med_pob_ingre> [Mar 2, 2009].

Conseil Canadien de Développement Social. 2004.

“Un profil de la sécurité économique au Canada. La sécurité économique: la pauvreté”. Statistics&Info. Dato hasta 2004. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://www.ccsd.ca/francais/statistiques/economique/pauvrete/index.htm>> [Mar 12, 2009].

Department of Justice. 1993.

“Telecommunicatons Act (1993, c. 38)”. Canada: Ministère de la Justice. [En Línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://laws.justice.gc.ca/en/T-3.4/>> [Oct 8, 2009].

Diario Oficial de la Federación. 1976.

“Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”. México: Diario Oficial de la Federación. 29 de diciembre. Última reforma: junio 17 de 2009. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/153.doc>> [Ago 25, 2009].

_____. 1994.

“Ley Federal de Procedimiento Administrativo”. México: Diario Oficial de la Federación. 4 agosto. Última reforma: 30 de mayo de 2000.

_____. 1995.

“Ley Federal de Telecomunicaciones”. México: Diario Oficial de la Federación. 7 de junio. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/118.pdf>> [Dic 2, 2009].

_____. 1996.

“Programa de Desarrollo Informático 1995-2000”. México: Diario Oficial de la Federación. 6 de mayo. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/99/pr/pr10.pdf>> [Sep 2, 2008].

_____. 1996.

“Programa de Desarrollo Informático 1995-2000”. México: Diario Oficial de la Federación. 6 de mayo. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/99/pr/pr10.pdf>> [Sep 2, 2008].

- _____. 1996.
“Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000”. México: Diario Oficial de la Federación. 28 de mayo. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:
<<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/nrm/1/334/default.htm?s=iste>> [Sep 3, 2008].
- _____. 2000.
“Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012”. México: Diario Oficial de la Federación. 23 de abril. Última reforma: 11 diciembre de 2008. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:
<<http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/wb/SFP/pnrctcc>> [Jun 2, 2009].
- _____. 2002.
“Acuerdo por el que se establecen las normas y lineamientos generales para la aplicación de recursos presupuestales en materia de comunicación social, para el ejercicio fiscal del año 2002, de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”. México: Diario Oficial de la Federación. 25 de enero.
- _____. 2002.
“Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental”. México: Diario Oficial de la Federación. 11 de junio. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:
<<http://www.ifai.org.mx/transparencia/LFTAIPG.pdf>> [Sep 21, 2008]
- _____. 2003.
“Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública”. México: Diario Oficial de la Federación. 12 de diciembre. Última reforma: 15 de abril de 2009.
- _____. 2005.
“Acuerdo para crear la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico”. México: Diario Oficial de la Federación. 9 de diciembre.
- Economic and Social Council. 2006.
“Definition of basic concepts and terminologies in governance and public administration”. United Nations. E/c.16/2006/4. January. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:
<<http://mirror.undp.org/magnet/policy/>> [Ene 6, 2010].

European Commission. 2007.

“E-Skills for the 21st Century: Fostering Competitiveness, Growth and Jobs”. European Commission. Unión Europea: Enterprise and Industry. Technology for Innovation. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://ec.europa.eu/enterprise/ict/policy/ict-skills.htm>> [May 2, 2009].

. 2009.

“EIF - European Interoperability Framework for pan-European eGovernment services”. IDABC European e-Government Services. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://ec.europa.eu/idabc/en/document/2319/5644.html>> [Jun 23, 2009].

Federal Communications Commission. 1996.

“Telecommunications Act. Sec. 255. [47 U.S.C. 255] Access by Persons with Disabilities”. Washington: FCC. [En línea]. Disponible en Internet en las direcciones electrónicas: <<http://www.fcc.gov/telecom.html>> y <<http://www.fcc.gov/cgb/consumerfacts/section255.html>> [Oct 8, 2009]

Federal Networking Council. 1995.

“FNC Resolution: Definition of “Internet”. 24 de octubre. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <http://www.nitrd.gov/fnc/Internet_res.html> [Nov 11, 2009].

Foro e-Gobierno OEA. 2011.

“E-Gobierno y Plataformas de Interoperabilidad. Editorial”. *Boletín Electrónico*. No. 64. Junio.OEA/ICA/DRC. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <http://www.suboletin.com/contentsoea/docs/Boletin_64/Editorial64.htm> [Jul 17, 2011].

Gobierno de Brasil. s/f.

“Servicos de A a Z” [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: http://www.brasil.gov.br/navegue_por/servicos [Jun 13, 2010].

Industry Canada. 1998.

“A Cryptography Policy Framework for Electronic Commerce: Building Canada's Information Economy and Society. Connecting Canadians”. February. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.ic.gc.ca/eic/site/ecic-ceac.nsf/eng/gv00364.html#connect>> [Abr 8, 2009].

Information Highway Advisory Council. 1996.

“Building the Information Society: Moving Canada into the 21st Century”. Ottawa, Canada. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.ifla.org.sg/documents/infopol/canada/ihac9601.pdf>> [May 6, 2007].

- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. 1996.
“Evolución de la Política Informática en México”. México: INEGI.
- International Telecommunication Union. 2009.
“ICT Eye 2008”. [En línea] . Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.itu.int/ITU-D/ICTEYE/Indicators/Indicators.aspx#>> [Ene 23, 2010].
- _____. s/f.
“Constitution of ITU”. ITU. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:<<http://www.itu.int/net/about/basictexts/constitution/annex.aspx>> [Jul 31, 2010].
- Internet World Stats. 2008.
“Internet World Stats: North América, México and Central América”. [En línea]. Disponible en Internet en las direcciones electrónicas:
<<http://www.internetworldstats.com/america.htm>>,
<<http://www.internetworldstats.com/central.htm>> [Ene 23, 2010].
- _____. 2009.
“Internet Usage and Population in North America”. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:
<<http://www.internetworldstats.com/stats14.htm#north>>,
- _____. 2009.
“Internet Usage and Population in Central América”. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:
<<http://www.internetworldstats.com/stats12.htm>> [May 19, 2010].
- _____. 2009.
“Internet World Users by Languaje”. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.internetworldstats.com/stats7.htm>> [Jul 16, 2010].
- _____. 2009.
“List of Countries classified by Internet Penetration Rates”. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:
<<http://www.internetworldstats.com/list4.htm>> [May 27, 2010].
- Ministère de la Justice. Canada. 1985.
“Loi sur la Gestion des Finances Publiques (L.R., 1985, ch. F-11). Annexe I.” [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:
<<http://laws.justice.gc.ca/fr/showtdm/cs/F-11>> [Ago 25, 2009].

- _____. 1993.
“Telecommunicaton Act” (1993, c. 38)”. Canada: Department of Justice. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://laws.justice.gc.ca/en/T-3.4/>> [Oct 8, 2009].
- Network Information Center. 2003.
“Historia”. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.nic.mx/es/NicMexico.Historia>> [8/03/2010].
- OECD. s/f.
“Definitions and Concepts”. *Directorate for Public Governance and Teritorial Development*. Organization for Economic Co-Operation and Development. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <http://www.oecd.org/document/29/0,2340,en_2649_34129_1830941_1_1_1_1.00.html> [Jul 23, 2007].
- _____. 2005.
“E-Government Studies. Mexico”. OECD E-Government Studies. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- _____. 2007.
“Glossary of Statistical Terms”. Organisation for Economic Co-operation and Development. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://stats.oecd.org/glossary/index.htm>> [Ago 19, 2008].
- _____. 2009.
“Broadband Statistics”. OECD. Documento 4e. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.oecd.org/sti/ict/broadband>> [Sep 15, 2010].
- PNUD. 2009.
“Human Development Indices: A statistical update 2008. HDI rankings”. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://hdr.undp.org/en/statistics/>> [Mar 2, 2009].
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes. s/f.
“Origin of e-México portal”. México. Portal e-México. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <http://www.emexico.gob.mx/wb2/eMex/eMex_Origenes_del_portal_eMexico> [Mar 10, 2009].

- _____. 2002.
“Sistema Nacional e-México. Resumen Ejecutivo”. Sistema Nacional e-México. México: SCT. [En línea]. disponible en la dirección electrónica: <<http://www.encuentro.org.mx/recursos/emexico/Resumen%20Ejecutivo%20Sis%7E0013.pdf>> [Ene 23, 2003].
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. s/f.
“Glosario de Términos más Usuales en la Administración Pública Federal”. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de la Función Pública. 2007.
“Programa de Transparencia y Rendición de Cuentas 2007-2012”. Comisión Intersecretarial para la Transparencia y Combate a la Corrupción. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <http://www.programaanticorruccion.gob.mx/ptrc_2007.htm> [Jul 27, 2009].
- _____. 2009.
“Informe del grado de madurez del Gobierno Digital en la APF”. México: SFP. Sep. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <http://www.cidge.gob.mx/doc/Rep_Ej_Mad09DGD.pdf> [Sep 15, 2010].
- Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. Oficina de Información. s/f.
“Políticas de información y protección de los datos personales”. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.tbs-sct.gc.ca/ip-pi/index-fra.asp>> [Feb 22, 2010].
- SIBIS. 2003.
“Statistical Indicators Benchmarking the Information Society: No. 60. Digital Literacy in Europe”. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.sibis-eu.org/statistics/data/7-60.htm>> [Jul 31, 2010].
- Sistema Nacional e-México. 2006.
“Digital Community Centers Channel”. México: Coordinación de la Sociedad de la Información y el Conocimiento. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.e-mexico.gob.mx/wb2/eMex/Home>> [May 27, 2010].
- Statistics Canada. 2009.
“Average hourly wages of employees by selected characteristics and profesión, unadjusted data by province (monthly)”. Canada: Statistics Canada. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www40.statcan.gc.ca/l01/cst01/LABR69A-eng.htm>> [Sep 15, 2010].

SULAIR. 2009.

“Stanford's Key to Information Literacy”. SULAIR. California: Stanford University. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://skil.stanford.edu/intro/index.html>> [Jun 2, 2010].

Transparency International. 2008.

“Los altos niveles de corrupción persistentes en países de bajos ingresos suponen un “desastre humanitario continuo”. Berlín, Alemania: Transparency International. p. 9. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi> [Jul 1, 2009].

Transparency International. 2010.

“Corruption Perceptions Index 2010 Results”. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results> [Jul 10, 2010].

Unión Internacional de Telecomunicaciones. 2005.

“Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información. Documentos Finales. Ginebra 2003-Túnez 2005”. Ginebra, Suiza: *CMSI, UN, UIT*. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://www.itu.int/wsis/outcome/booklet/index-es.html>> [Ene 15, 2008].

Union Internationale des Télécommunications. 2006.

“Rapport sur le Développement des Telecommunications/Technologie de l'information et de la communication dans le monde 2006”. ITU. Genève: Union Internationale de Télécommunications. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<http://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/ind/D-IND-WTDR-2006-SUM-PDF-F.pdf> [Ene 29, 2009].

United Nations. 2000.

“About the MID's: Basics. What are the millennium Development Goals?”. United Nations Development Programme. Millenium Development Goals. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.undp.org/mdg/basics.shtml>> [Dic 29, 2008].

_____. 2003.

“E-Government at the Crossroads 2003”. World Public Sector Report. Department of Economic and Social Affairs. New York: United Nations. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan012733.pdf>> [Jul 9, 2009].

- _____. 2006.
“Definition of basic concepts and terminologies in governance and public administration”. Economic and Social Council. 2006. New York: United Nations Development Programme. E/C.16/2006/4. Committee of Experts on Public Administration. 5th session. January. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:
<<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan022332.pdf>> [Ene 6, 2010].
- _____. 2003, 2004, 2005, 2008, 2009.
“Global E-Government Survey”. United Nations. [En línea]. Disponibles en Internet en la dirección electrónica:
<http://www2.unpan.org/egovkb/global_reports/03survey.htm> [Jun 10, 2010].
- _____. 2010.
“Global E-Government Survey 2010. Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis”. New York: UNDESA.
- United Nations Development Programme. 2003.
“E-Governance strategic note” UNDP. October. Not officially edited. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:
<http://europeandcis.undp.org/files/uploads/ICTD/e-gov%20sub-practice%20note_v1.1_YM.pdf> [Ene 9, 2010]. (UNDP)
- United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. s/f.
“What is good governance?”. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm>> [Dic 15, 2004].
- UNESCO. s/f.
“E-Governance”. *Web World*. Communication and Information. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:
<http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=3038&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html> [Jun 12, 2009].
- UNPAN. s/f.
“E-Government Infrastructure for Canada’s Government On-Line Initiative”. Third High Level Forum on City Informatization in the Asia-Pacific Region- CIAPR III. Shanghai, China. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.mapit.gov.in/unpan004286.pdf>> [Mar 24, 2008].

UNPAN. 2008.

Curso Virtual “E-Government Interoperability”. Training Center/eLearning. United Nations Public Administration Network. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://www.unpan.org/ELearning/OnlineTrainingCentre/tabid/88/language/en-US/Default.aspx>> [Jun 3, 2009].

UNPAN. 2009.

“Mexico Information Technology Report Q2 2009 - New Company and Market Analysis” en *UN E-Government Survey in the News*. United Nations Public Administration Network. [En línea] . Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://www.unpan.org/PublicAdministrationNews/tabid/651/mctl/ArticleView/ModuleID/1555/articleId/19301/default.aspx>> [Ene 23, 2010].

USA. Gov. s/f.

“Law 508”. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://www.section508.gov/index.cfm?FuseAction=Content&ID=3>> [Oct 8, 2009]

World Bank. s/f.

“ING per cápita, método Atlas (dólares corrientes)”. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica:

<<http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GNP.PCAP.CD/countries/latest?display=default>> [Sep 10, 2010].

_____. s/f.

“Definition of E-Government”. [En línea]. Disponible en Internet en la dirección electrónica: <<http://go.worldbank.org/M1JHE0Z280>> [jul 23, 2007].