

**INTERNET
y la sociedad
de la información**
**Una mirada desde
la periferia**

TOMO II

Editor: Octavio Islas

**CIESPAL
2005**

INTERNET y la sociedad de la información
Una mirada desde la periferia

© Varios - Tomo II

1000 ejemplares - agosto 2005

SBN 9978-55-049-6

Código de Barras 9789978550496

Registro derecho autoral N° 022136

Portada:

Juan Pablo Muñoz

Diagramación texto:

Fernando Rivadeneira León

Impresión:

Editorial "Quipus", CIESPAL

Quito – Ecuador

Los textos que se publican son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento del CIESPAL.

Contenido

Introducción	7
Internet: el medio de comunicación. Marisa Avogadro. Argentina	23
Lo que Internet nos traerá y se llevará Naief Yehya. México	49
Contenidos para cibermedios Laura Lugo y Ricardo Casado. Venezuela	67
Convergencia multimedia en Internet Mariano Cebrián Herreros. España	89
e-Gobierno: Construyendo un Buen Gobierno Abraham Sotelo Nava. México	115
Metodología para la e-democracias europeas Amaia Arribas. España	147
La protección de datos personales en la Sociedad de la Información Carlos Colina, Venezuela	165
La Darknet Eduardo Villanueva Mansilla. Perú	211
La administración del DNS Oscar Robles Garay. México	225
El español en la Red Raúl Trejo Delarbre. México	273

e-Gobierno: construyendo un Buen Gobierno

*Abraham Sotelo Nava**

Introducción

El rápido proceso de integración mundial que la tecnología produjo en los mercados mostró fríamente la necesidad de reforma de los gobiernos. Al mismo tiempo, el desarrollo de los medios de comunicación y de Internet ha acrecentado la responsabilidad del gobierno ante la ciudadanía, dando más voz a los ciudadanos.

La revolución digital reta la capacidad de respuesta gubernamental ante las crecientes demandas ciudadanas. El ciudadano pasivo es concepto del pasado. El gobierno enfrentará nuevas formas de participación pública en la toma de decisiones, y deberá tener listos los canales para darles exitoso seguimiento.

La relación gobierno-ciudadano será directa, y más exigente en términos de tiempo, dado que las tecnologías de información permitirán que cada ciudadano participe activa, cercana e inmediatamente en la construcción de las políticas públicas.

* Mexicano. Maestro. Titular de la Unidad de Gobierno Electrónico y Política de Tecnologías de la Información de la Secretaría de la Función Pública.

Imagine por un momento cómo debiera ser el gobierno ideal para nuestro país. Muy probablemente estaría usted de acuerdo con que debería estar conformado por instituciones y organismos abiertos, transparentes, que funcionaran de manera eficiente, y con los que el ciudadano pudiera interactuar con base en sus necesidades particulares, sin restricciones de horarios de atención, sin largas filas en ventanillas, sin tiempos perdidos, sin contacto directo con funcionarios públicos, a veces corruptos; un gobierno sin paredes y con una efectiva rendición de cuentas, con archivos abiertos, reuniones a puertas abiertas y un sistema judicial abierto. Todo lo que hace el gobierno sería conocido por todos. Además, los ciudadanos contarían con las herramientas adecuadas para vigilar que su gobierno, efectivamente, hiciera buen uso de los recursos que recibe de los contribuyentes, siendo utilizados realmente en los fines para los que fueron destinados.

Con un gobierno ideal, los ciudadanos se encontrarían satisfechos, recibiendo con calidad los servicios públicos que necesitan, a cualquier hora y en cualquier lugar. El gobierno se convertiría en una entidad responsable, competitiva, eficiente, menos costosa, mucho más confiable y con respuesta rápida a las inquietudes de los ciudadanos.

Finalmente, el gobierno ideal del nuevo México tendría que ser un gobierno diferente, sin fronteras. Tendría que ser un gobierno formado por todos los actores de la sociedad, donde el ciudadano decidiera y tuviera el mando. Ello introduciría nuevas formas de gobernabilidad de la sociedad, que perfilarían a nuestro país hacia el camino del auténtico desarrollo.

Ese gobierno ideal no es producto de la imaginación. Su realización plena se encuentra ya muy cercana, gracias al increíble potencial de Internet y las avanzadas tecnologías de información y comunicaciones. En algunos países, mucho de lo que hemos descrito en los párrafos anteriores es ya realidad, y se comienzan a recoger los frutos de varios años de intensos trabajos, de innovación y desarrollo gubernamental.

Podríamos señalar que los seis factores que han retrasado el cambio organizacional en las instituciones públicas son:

1. Resistencia a la rendición de cuentas
2. Inercias culturales negativas
3. Abuso de poder por parte de los servidores públicos
4. Falta de capacidades técnicas y financieras
5. Desconexión entre los valores inculcados a los funcionarios y sus acciones
6. Desprecio hacia la innovación como habilidad organizacional

Como puede apreciarse, la ausencia de innovación no es solo un problema cultural. Involucra escasez de recursos humanos y financieros, una carencia absoluta de transparencia en las acciones de los servidores públicos, un ejercicio del poder que ha sido más útil para violar las leyes que para hacerlas respetar y, finalmente, la rotunda ignorancia de los valores organizacionales. ¿El resultado? Una burocracia enorme, lenta e improductiva. Afortunadamente para todos -en especial para los ciudadanos-, la tendencia mundial va orientada hacia la innovación gubernamental en cada una de las instituciones públicas, con el objetivo superior e impostergable de servir mejor al ciudadano.

Esta innovación gubernamental está planteada no solo en términos de nuevas ideas para administrar lo público. Danny Lyonais y Diane Houle-Rutherford (2001) sugieren que la innovación en el gobierno puede ser entendida como un proceso que inicia con la detección de un problema que motiva a los individuos a descubrir, desarrollar e implementar soluciones originales. Sin embargo, pensar nuevas ideas no es tan complicado. El desafío está en su implementación.

Pero, ¿por qué debemos innovar en el gobierno? Así como los seres humanos disponen de la creatividad para sobrevivir, el gobierno debe hacer lo propio, solo que por una razón distinta, llamada competitividad. La globalización ha originado que la competitividad

se convierta en el arma más poderosa de las economías para sobrevivir en el mercado mundial. La competitividad depende en su mayor parte de las instituciones públicas, ya no únicamente de las empresas del sector privado, como solía creerse.

La calidad y la eficiencia como elementos innovadores dentro de la administración pública han adquirido una relevancia creciente en la búsqueda de un desarrollo nacional sostenido. Un reciente documento de la OCDE señala:

“...la importancia del sector público supera con mucho la simple cuestión de su dimensión. Actuando por cuenta de las autoridades públicas, el sector público afecta a todos los elementos de la economía y de la sociedad. Su eficacia condiciona el desarrollo económico y fortalece la cohesión política y social. El papel y la eficiencia del sector público, y especialmente del marco reglamentario, influyen directamente en la eficacia global de la economía”. (OCDE, 2001:56,57).

Uno de los períodos más estimulantes de la historia, de acuerdo con Don Tapscott, es la era digital que estamos viviendo, porque nos plantea un sinnúmero de interrogantes sobre temas públicos. Y resalta por su interés una pregunta: ¿Qué tipo de gobierno logrará satisfacer las exigencias de los ciudadanos del siglo XXI en materia de información y comunicación?

La respuesta tiene que ver con la innovación gubernamental basada en las tecnologías de Red, donde Internet es la modalidad más conocida por el público. Esta Era Digital, así llamada por Don Tapscott, exige reformular el carácter y el funcionamiento de la organización que llamamos gobierno, y de la reformulación saldrá nada menos que la completa transformación de la relación ciudadano-gobierno.

El concepto de e-gobierno, o gobierno, electrónico representa una oportunidad para rediseñar y ofrecer una nueva forma de

governar orientada por completo en el ciudadano. No se trata solo de tecnología, sino de un cambio de las estructuras tradicionales hacia la entrega de servicios centrada en resultados, lo cual representa un gran reto de transformación en varias vertientes:

- Mejorar la administración de recursos
- Mejorar la administración de personal
- Mejorar el contenido y acceso a la información
- Proporcionar un servicio eficiente
- Garantizar la seguridad de información

El gobierno electrónico se define como la innovación continua en la entrega de servicios, la participación de los ciudadanos y la forma de gobernar mediante la transformación de las relaciones externas e internas de la APF a través de la tecnología, el Internet y los nuevos medios de comunicación.

La Agenda Presidencial de Buen Gobierno

En México, la necesidad de innovar la forma de trabajar del gobierno es una de las prioridades de la administración gubernamental. Por eso, desde el principio de la administración del Presidente Vicente Fox, se comenzaron a elaborar estrategias y modelos que respondieran a la necesidad de innovar y mejorar la forma en que el gobierno federal funciona. Para su realización, es necesario conjugar el esfuerzo de las dependencias y entidades por medio de una organización política y administrativa moderna y eficiente, que mediante el uso racional y oportuno de los recursos humanos y financieros de que dispone permita el logro de las metas establecidas.

Este esfuerzo de innovación alcanzó un nivel particularmente importante en noviembre de 2002, cuando el Presidente Fox, en el marco del Segundo Foro de Innovación y Calidad en la Administración Pública, anunció la implementación de la Agenda Presidencial de

Buen Gobierno, que es la declaración de principios y estrategias que su administración seguirá para alcanzar los objetivos antes mencionados.

Esta Agenda Presidencial refleja en su conformación el compromiso del gobierno federal por atender los anhelos de la población, así como sus legítimas aspiraciones de progreso y desarrollo. Para lograrlo fueron consideradas seis estrategias:

1. **Gobierno que cueste menos.** Consiste en reducir el gasto que no agrega valor para ofrecer mayores beneficios a la sociedad. Esta estrategia surge de la necesidad de contar con un gobierno competitivo y austero, que incorpore las mejores prácticas nacionales e internacionales, basado en estándares de gasto y de operación, garantizando que las reducciones al gasto administrativo se traduzcan en mayor gasto social. Asimismo, el gobierno competitivo y austero requiere de un Presupuesto de Egresos de la Federación, que tome en consideración las metas y prioridades nacionales. Y, finalmente, se deben eliminar las duplicidades existentes en programas y estructuras de la Administración Pública Federal que provocan altos costos, malos servicios e ineficiencia.
2. **Gobierno de calidad.** Busca satisfacer o superar las expectativas de los ciudadanos en los servicios que les brinda. Esta estrategia se fundamenta en la falta de un sistema de gestión de la calidad certificado, lo que impide la asignación adecuada de recursos técnicos y económicos hacia los procesos y servicios sustantivos, trayendo como consecuencia que el servidor público manifieste incredulidad hacia los programas gubernamentales, y que no existan estándares de calidad o cumplimiento en los productos y servicios que se otorgan.

Se requiere construir un gobierno de calidad, con procesos que partan del ciudadano, y con una mejora continua que

incremente los niveles de eficiencia y satisfacción. Sin embargo, actualmente hay una carencia de personal capacitado en materia de calidad, y la cultura en la Administración Pública está enfocada hacia una gestión de cumplimiento que no considera la satisfacción de las expectativas de los ciudadanos y la sociedad.

- 3. Gobierno profesional.** Su objetivo es atraer, motivar, desarrollar y retener a las mejores mujeres y los mejores hombres en el servicio público. Esta necesidad surge de la carencia de un Sistema de Desarrollo Integral, lo cual se evidencia en la falta de planeación estratégica del personal, un ingreso al servicio público arbitrario, capacitación no enfocada a objetivos estratégicos y sin una detección de necesidades, la falta de vocación de servicio y actuación conforme a valores en amplios sectores, la falta de un sistema sólido de remuneraciones, prestaciones, promociones, pensiones e incentivos de un plan de profesionalización.

El ingreso, ascenso y permanencia en el sector público generalmente se basa en el amiguismo, sin incidir la capacidad y el desempeño basados en el mérito de los servidores públicos. El servidor público es concebido y tratado como recurso, capital, gasto o activo, no como persona, y el ejercicio de la autoridad se caracteriza por la ausencia de información, consulta, facultación, participación y enfoque a resultados.

Es notable la falta de confianza y credibilidad en los servidores públicos; en razón de que la información sobre el personal y la administración de los servicios personales resultan escasas e inoportunas, no se mide su gestión, no se informa a la sociedad, y se carece de parámetros para la mejora continua. La política laboral permanece indefinida, por lo que las condiciones generales de trabajo están desenfocadas y son costosas, ocasionando que las relaciones sindicales sean, en muchas ocasiones, conflictivas, provocando entre los amplios sectores

del personal operativo un desempeño sin enfoque al servicio y la calidad.

4. **Gobierno digital.** Con esta estrategia se busca permitir que los ciudadanos obtengan información del gobierno y tengan acceso a los servicios que ofrece desde la comodidad de su casa u oficina. La OECD define el *gobierno electrónico* o *gobierno digital* como el uso de las tecnologías de información y comunicaciones, y particularmente Internet, como una herramienta para alcanzar un mejor gobierno.

5. **Gobierno con mejora regulatoria.** Busca garantizar que la ciudadanía y los servidores públicos puedan efectuar trámites con facilidad, seguridad y rapidez. El marco normativo actual es el resultado de una arraigada cultura de control, enfocada a la contención del gasto público y a la centralización de trámites de autorización. Además, las dependencias y entidades emiten al interior de sus organizaciones disposiciones adicionales que, en la mayoría de los casos, tienden a complicar aún más sus trámites internos.

Esta diversidad de requisitos genera confusión y origina que los procesos se vuelvan complicados, tardados e improductivos, propiciando que se cometan errores en la operación diaria.

El exceso de normatividad y la falta de difusión hacen que el servidor público esté paralizado, y su trabajo diario se oriente a cumplir con la normatividad en lugar de enfocar su esfuerzo a brindar servicios de calidad al ciudadano.

6. **Gobierno honesto y transparente.** Tiene como objetivo lograr que la sociedad tenga confianza en su Gobierno. La sociedad en general tiene una percepción negativa y adversa del quehacer gubernamental debido a los problemas de corrupción, opacidad, discrecionalidad y la deficiente cultura de rendición

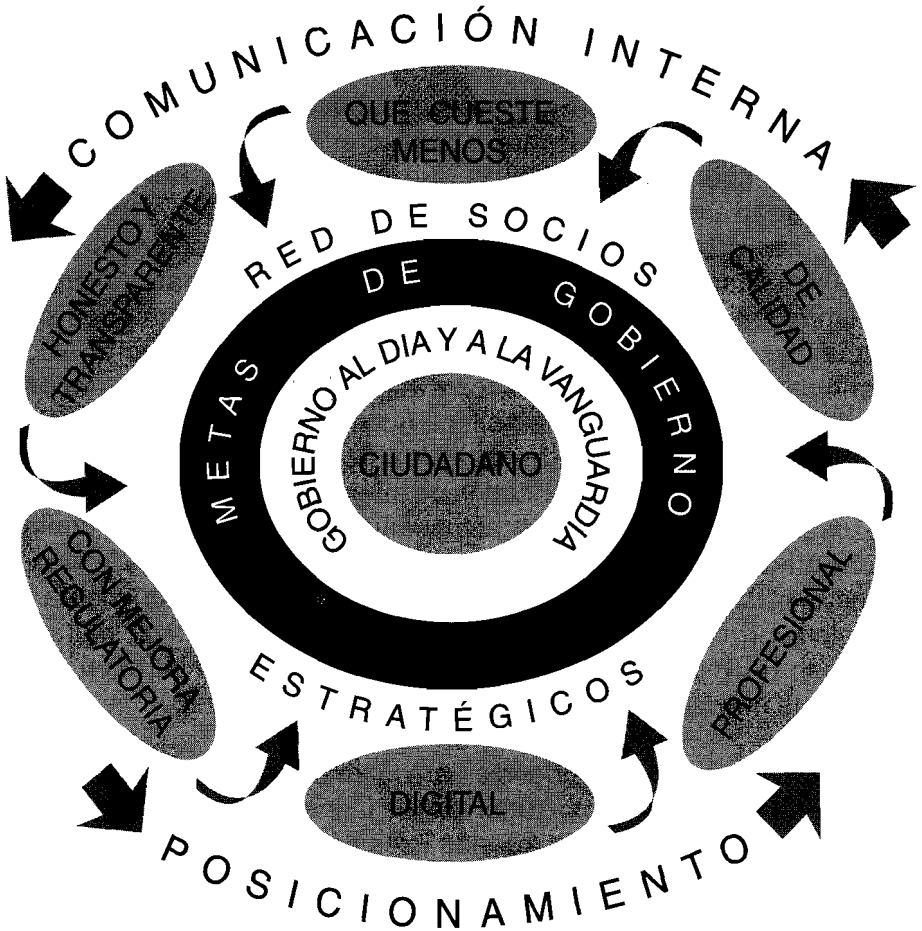
de cuentas existente en el sector público. Esta problemática repercute de manera sustantiva en la imagen y en el desempeño de la Administración Pública Federal en su conjunto, lo que hace necesario mejorar la organización y operación de sus instituciones, recursos y resultados de su gestión.

Estos problemas se han propiciado, básicamente, por un marco normativo complejo, con espacios de discrecionalidad y subjetividad; estructuras sobredimensionadas que detienen la creatividad y la productividad de las organizaciones, con una misión y objetivos difusos, con procesos de trabajo no orientados a resultados y que aportan escaso valor agregado a la sociedad, además de contar con limitados mecanismos de evaluación; recursos humanos con inercias y costumbres poco saludables en su operación, con carencias en su capacidad técnica y ética, afectando su desempeño eficiente; la ausencia de una política gubernamental, que permita a la ciudadanía conocer la organización y operación de sus instituciones, recursos y resultados de su gestión, así como participar y coadyuvar en la gestión pública; mecanismos e instancias de control no orientadas a prevenir y detectar prácticas de corrupción, sino a verificar el cumplimiento de la normatividad, lo que privilegia la vigilancia formal y el enfoque correctivo; y a una tecnología limitada, orientada principalmente a asuntos de carácter administrativo, bajo esquemas independientes y sin una visión de conjunto.

La Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, a cargo de Ramón Muñoz Gutiérrez, es la instancia responsable de coordinar la ejecución de la Agenda Presidencial de Buen Gobierno, y del seguimiento de los resultados de la misma, junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la Secretaría de la Función Pública.¹

¹ Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental. Agenda Presidencial de Buen Gobierno, México, 2003. Véase también [http://www.innova.gob.mx]

Modelo de la Agenda Presidencial de Buen Gobierno



e-Gobierno: Construyendo un Buen Gobierno

Todas las acciones que se desprenden de la Agenda Presidencial de Buen Gobierno tienen como finalidad alcanzar los siguientes resultados:

1. Un gobierno cercano al ciudadano.
2. Un gobierno enfocado en el ciudadano.
3. Un gobierno efectivo en los resultados que espera el ciudadano.

Para lograrlo, todas las acciones están alineadas a las prioridades de la Nación, lo cual se coordina a través de una comunicación directa entre los responsables del cumplimiento de las metas establecidas y sus proyectos prioritarios respectivos.

El Gobierno digital en México

El advenimiento de la Sociedad de la Información ha provocado grandes cambios en las expectativas de los ciudadanos y las estructuras organizacionales, así como los procesos culturales y laborales. Los gobiernos tienen que adaptarse a los cambios y utilizar herramientas de la Sociedad de la Información si han de mantenerse competitivos ante las demandas y necesidades de los ciudadanos.

Las iniciativas de gobierno electrónico reenfocan la atención en un número de asuntos: cómo colaborar más efectivamente entre las distintas dependencias gubernamentales para atacar problemas complejos y comunes; cómo mejorar el enfoque al cliente; cómo crear relaciones más efectivas con socios del sector privado. Las administraciones públicas deben atender estos asuntos para mantenerse competitivas.

Las Tecnologías de Información y Comunicaciones mejoran la eficiencia en el procesamiento masivo de tareas y operaciones de la administración pública. Las aplicaciones basadas en Internet pueden generar ahorros significativos en la recolección y transmisión de datos, el procesamiento de información y en la comunicación con los ciudadanos. De hecho, es posible anticipar en un futuro

cercano el logro de significativos incrementos en la eficiencia de la administración pública, al desarrollarse una cultura de trabajo que efectivamente permita a las dependencias compartir datos e información.

En los esfuerzos del gobierno mexicano, como en el de los países más competitivos, el uso estratégico de las Tecnologías de Información (TI) destaca en el proceso de innovación gubernamental. A través de las TI se pretende incrementar la eficiencia y la efectividad gubernamental, elevar la transparencia y rendición de cuentas, promover la participación ciudadana y ofrecer a los ciudadanos acceso más amplio y oportuno a la información y los servicios públicos. En ese sentido surge el término e-Gobierno (o Gobierno Electrónico), que plantea la conformación de un *Buen Gobierno y una Mejor Sociedad*. En otras palabras, se trata de transformar al gobierno de la sociedad industrial al gobierno de la era del conocimiento.

El Gobierno Digital es una tendencia seria e inédita, la cual comprende filosofías y estrategias atrevidas que buscan romper con esquemas caducos; los gobiernos están siendo empujados a actuar por los requerimientos de mejorar la entrega de servicios, mientras que las aplicaciones basadas en Internet generan ahorros en la recopilación y transmisión de datos y en la comunicación con los usuarios de los servicios públicos. Podrán percibirse significativas mejoras en la eficiencia gubernamental, como resultado de la integración de sistemas gubernamentales que permitan compartir de mejor manera y con mayor sencillez la información entre las diferentes instituciones del gobierno.

Crear confianza entre el gobierno y los ciudadanos es condición fundamental para una buena gobernabilidad. Las tecnologías de información y comunicaciones ayudan a crear esta confianza al integrar al ciudadano en el proceso de gestión pública, y contribuyen directamente a crear un gobierno honesto y transparente al proporcionar canales más efectivos para la realización de las operaciones, eliminando la discrecionalidad, inhibiendo las prácticas

deshonestas, y permitiendo un seguimiento estricto y transparente de la gestión gubernamental.

Al mejorar el acceso de los ciudadanos a la Sociedad de la Información, el gobierno digital no solo mejora la disponibilidad y calidad de los servicios, sino también incrementa el valor de los mismos. Sin embargo, muchas de las ventajas de los servicios electrónicos gubernamentales no pueden ser replicadas para su entrega fuera de línea, por lo que aquellos ciudadanos sin posibilidad de acceso al mundo digital quedarán excluidos, a menos que se tomen las medidas necesarias para subsanar estas deficiencias, medidas contempladas como parte de la estrategia de conectividad del Sistema Nacional e-México, a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Los canales tradicionales para la prestación de los servicios gubernamentales son ya insuficientes; los ciudadanos desean realizar sus trámites e interacciones con el gobierno en el momento y lugar que les resulte más conveniente, ya sea mediante un portal de Internet, kioscos interactivos, centros de atención telefónica, teléfonos celulares o dispositivos móviles, con lo que la exigencia de servicios disponibles *donde sea, cuando sea y por cualquier dispositivo*, se vuelve factor de valor agregado para la gestión gubernamental.

Finalmente, el tiempo que toma realizar los trámites gubernamentales y la falta de integración y homologación de los mismos es otro factor crítico que impacta negativamente en la capacidad de respuesta del gobierno ante las necesidades de la ciudadanía. Esto hará que el gobierno enfrente nuevas formas de participación pública en la provisión de servicios gubernamentales, por lo que deberá tener listos los canales necesarios para satisfacer las necesidades ciudadanas.

La estrategia de Gobierno Digital se lleva a cabo a través de siete líneas de acción:

1. Infraestructura tecnológica gubernamental

En la Era Digital, el requisito fundamental para la comunicación efectiva y la colaboración dentro del gobierno es contar con una red informática y de telecomunicaciones que integre a todas las dependencias y a los funcionarios públicos -lo que conocemos como la Intranet Gubernamental-. A nivel de todo el Gobierno Federal, coordinar los proyectos de conexión al Internet con el fin de obtener eficiencias y economías de escala. Asimismo, integrar los esfuerzos para la administración de la infraestructura tecnológica gubernamental, que incluye hardware, software, sistemas, redes, conectividad a Internet, bases de datos, infraestructura para capacitación en línea (e-Learning), ejercicio de recursos presupuestales asignados y recursos humanos especializados. Por último, compartir recursos metodológicos, de infraestructura y de conocimiento, entre los servidores públicos con el objetivo de mejorar el aprovechamiento de los mismos evitando duplicidades.

2. Administración del conocimiento y colaboración digital

Para llegar a ser un Gobierno de clase mundial, las dependencias deben convertirse en verdaderas organizaciones digitales e inteligentes. Por ello, se requiere utilizar sistemas y aplicaciones tecnológicas para la administración del conocimiento y sus componentes: aprendizaje, colaboración, evaluación y toma de decisiones, conformando así un canal de entrega de servicios gubernamentales para los servidores públicos (G2E). Para facilitar la evaluación y toma de decisiones de las dependencias, promover el uso de sistemas para la evaluación del desempeño gubernamental y sistemas de inteligencia institucional, herramientas que apoyarán al Sistema Nacional de Indicadores y al Sistema Estratégico de Resultados. Asimismo, fomentar el uso de herramientas de aprendizaje en línea (e-Learning) y de administración de

proyectos. Adicionalmente, el Gobierno Digital se constituye como un apoyo importante en la implementación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

3. Rediseño de procesos con TI (Tecnologías de Información)

Para lograr una mayor eficiencia y efectividad gubernamental, se propone impulsar el desarrollo de sistemas informáticos que faciliten el rediseño de procesos en las tareas adjetivas de las instituciones públicas; impulsar la implantación de tecnología GRP (Government Resource Planning), la cual facilita la integración rápida de los procesos administrativos y sustantivos dentro de una dependencia, y subsecuentemente de toda Administración Pública Federal; impulsar el rediseño del proceso de adquisiciones y contrataciones por medio del uso de tecnología de e-Procurement, con la finalidad de reducir los costos del proceso de adquisición y contratación de bienes y servicios, haciendo más eficientes los sistemas electrónicos de compras gubernamentales existentes.

4. Servicios y trámites electrónicos (e-Servicios)

El ciudadano podrá tener acceso, a través de medios electrónicos, a servicios públicos de mayor calidad incrementando su comodidad y satisfacción. Para ello, las dependencias y entidades del Gobierno Federal deben orientar sus actividades de analizar y rediseñar, según el caso, los procesos dirigidos a los servicios y trámites a los ciudadanos; desarrollar estándares tecnológicos de interoperabilidad y construir una plataforma tecnológica intergubernamental que permita la integración de toda la información, servicios y trámites, siguiendo el modelo tecnológico de servicios Web (Web services). En esta infraestructura es indispensable incluir soluciones de firma digital, mecanismos de seguridad y de salvaguarda de la privacidad, y métodos para la integración lógica de datos.

5. Portal Ciudadano del Gobierno Federal

El resultado más visible del Gobierno Digital es su presencia en Internet. Por ello, Gobierno Digital enfoca su estrategia a impulsar el desarrollo y aprovechamiento del Portal Ciudadano del Gobierno Federal, de modo que actúe como puerta de entrada a toda la información, servicios y trámites gubernamentales; como vehículo de comunicación e interacción entre el Gobierno y los ciudadanos (G2C), los negocios (G2B), y con otras instancias gubernamentales (G2G); como instrumento para la creación de cadenas de valor, y como medio para la participación ciudadana, reducción de costos por transacción, la transparencia y la rendición de cuentas.

6. e-Democracia y participación ciudadana

Desarrollar herramientas tecnológicas de planeación, participación y atención ciudadana, espacios en línea que detecten y recojan planteamientos ciudadanos acerca de problemas, necesidades y propuestas, facilitando su seguimiento mediante Sistemas de Administración de las Relaciones con Ciudadanos (CRM).

7. Política informática y organización para el Gobierno Digital

Desarrollar una estructura organizacional horizontal, basada en una red de trabajo formada por los responsables de TI de las dependencias del Gobierno Federal. El objetivo de esta Red de Gobierno Digital es impulsar el desarrollo de planes rectores en la materia y generar un Manifiesto para el Gobierno Digital; definir las políticas internas en materia de TI alineadas estratégicamente con las metas de innovación gubernamental; desarrollar una normatividad adecuada y ágil, y coordinar los esfuerzos y acciones para el desarrollo del Gobierno Digital en México. También impulsar el servicio profesional de carrera

en las áreas de TI, promoviendo el reposicionamiento del informático gubernamental como un Chief Information Officer del gobierno; desarrollar modelos de cooperación intersectorial y colaboración con los demás niveles de gobiernos y otros poderes; buscar fondos de financiamiento para proyectos estratégicos; promover alianzas con organismos internacionales, como la OECD (Organization for Economic Co-operation and Development), ICA (International Council for Information Technology in Government Administration), GOL (Governments On Line International Network), y APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation), al igual que con países líderes en materia de gobierno digital. Elaborar metodologías para evaluar el impacto económico y social del Gobierno Digital, y diseñar políticas en materia de adquisiciones y contrataciones relacionadas con TI, buscando la negociación de contratos corporativos para la compra de hardware y el licenciamiento de software con los principales proveedores del Gobierno Federal y con esto optimar las inversiones en materia de TI de la Administración Pública Federal.

Resultados

En los últimos años se ha avanzado significativamente en los esfuerzos para poner al gobierno federal mexicano en línea. Aún queda mucho camino por recorrer para alcanzar los objetivos de conectividad y acceso que nos hemos planteado; sin embargo, al día de hoy ya es posible cosechar los primeros frutos de nuestro esfuerzo. De hecho, a finales del 2002 se llevó a cabo la entrega de reconocimientos *Innova* a las mejores iniciativas propuestas por las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. En este proceso se evaluaron más de 50 iniciativas finalistas, de las cuales destacan las siguientes:

Tarjeta electrónica PROCAMPO

Este proceso, diseñado para garantizar la eficaz distribución de apoyos financieros a los productores del campo mexicano, incorpora avanzados medios tecnológicos para garantizar los recursos. Por medio de imagen satelital, dispositivos GPS y avanzados sistemas de bases de datos, se pudo elaborar finalmente un censo confiable de las parcelas y de los beneficiarios de los recursos, situación que permite eliminar las duplicidades que anteriormente producían enormes desviaciones de recursos financieros. Por otro lado, la creación de una tarjeta electrónica individualizada para cada uno de los productores beneficiados del programa permite garantizar que los recursos sean canalizados directamente a las personas beneficiadas por los mismos, y que los receptores de los apoyos sean realmente productores del campo mexicano, con lo que se eliminan intermediarios y caciques.

Bolsa de trabajo ChambaTEL / ChambaNET

Este servicio, que también se apoya fundamentalmente en tecnologías de información, consiste básicamente en una bolsa de trabajo gratuita. El servicio, operado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, surge como respuesta a la necesidad de las empresas de obtener personal, así como de los ciudadanos, quienes demandan contar con un empleo que se ajuste a su capacidad profesional, con una remuneración justa. Actualmente, el sistema ChambaTEL y su versión electrónica ChambaNET proporcionan a los solicitantes herramientas de fácil manejo que les permiten localizar empleo en todo el país. Por medio de un servicio de atención personalizada vía telefónica, o a través de un portal Internet disponible las veinticuatro horas del día, los aspirantes pueden localizar vacantes en un amplio número de empresas en todo el territorio nacional, concertar citas para las entrevistas preliminares, e incluso obtener capacitación que les ayude a mejorar sus oportunidades de obtener empleo. El éxito de este servicio consiste

en que, siendo totalmente gratuito para el ciudadano, no está limitado a un número determinado de consultas o canalizaciones; un aspirante puede hacer tantos intentos como estime necesarios hasta finalmente ser colocado en algún empleo.

Conforme el servicio ha ido madurando, la tasa de éxito del mismo -tomando en consideración la cantidad de personas colocadas por el sistema- ha observado un constante incremento, convirtiéndose poco a poco en un importante servicio social. Los resultados de ChambaTel y ChambaNet permiten afirmar que al finalizar el año 2004 se habrán colocado cerca de 550 mil personas más que en el período de 1995-1998, y cinco veces más que en el periodo 1989-1992.

Pasaporte de alta seguridad

Es conocida por todos la importancia del pasaporte como documento de identidad nacional. En efecto, hoy el pasaporte es uno de los documentos oficiales de mayor aceptación al momento de acreditar la identidad de una persona. Para garantizar que el pasaporte mexicano siga siendo un documento de probada seguridad y confiabilidad, la Secretaría de Relaciones Exteriores rediseñó tanto el proceso de emisión del documento como las características de seguridad del mismo, convirtiéndolo en uno de los cinco pasaportes más seguros del mundo.

La adecuada utilización de tecnologías de información permite garantizar un alto grado de seguridad en el pasaporte mexicano, al cual han sido incorporadas tintas especiales, imágenes fantasma, impresión digital, las cuales, aunadas a una sofisticada base de datos central que almacena en sus registros los datos de identidad asociados con cada pasaporte, permiten garantizar una autenticación total del documento ante cualquier autoridad migratoria.

Pago electrónico de impuestos

En el año 2003, el Servicio de Administración Tributaria puso en operación el servicio de pago electrónico de impuestos, el cual facilita el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes con total transparencia, comodidad y seguridad.

El principio que rige este servicio es simple: en lugar de tener que acudir a una sucursal bancaria y perder una considerable cantidad de tiempo haciendo fila, por medio del servicio DECLARASAT los contribuyentes pueden presentar sus declaraciones fiscales directamente desde la comodidad de su casa u oficina, a través de Internet. El portal del SAT cuenta con acuerdos con los principales bancos del país, lo que permite establecer una transacción electrónica segura, por medio de la cual la transferencia de recursos se hace desde las cuentas de los contribuyentes hacia el SAT, lo que elimina la necesidad de llevar efectivo a una sucursal bancaria, con el consiguiente ahorro en tiempo, eliminando, además, riesgos innecesarios al contribuyente.

El servicio de pago electrónico no es la única forma en la que se pueden pagar los impuestos. Aún es posible presentarlos directamente en las oficinas de los bancos, si así desea pagar sus impuestos el contribuyente. Por lo anterior, otra fase importante del esquema fue la emisión de cerca de cuatro millones de tarjetas electrónicas de identidad fiscal, destinadas a agilizar la captura de datos del contribuyente en las ventanillas, eliminando así los errores en las líneas de captura que provocaban, en muchas ocasiones, que los pagos fueran abonados equivocadamente en la sucursal bancaria, situación que ocasionaba innecesarias molestias a los contribuyentes.

Mención especial merecen los servicios de factoraje electrónico, de fomento a la inversión extranjera y de apoyos al comercio exterior de Bancomext, las cadenas productivas de Nacional Financiera, y los trámites electrónicos para exportadores /

importadores de la Secretaría de Economía, que fomentan la actividad productiva y exportadora del país.

El sistema COMPRANET

El sistema registra el uso de cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las Administraciones de las 32 Entidades Federativas y 305 Municipios en el ámbito nacional.

- El total de licitaciones registradas en el Sistema COMPRANET, en 2003, fue de 27.967. De esa cifra, el 30.1 por ciento fueron licitaciones electrónicas. De enero a julio de 2004 fueron registradas 14.122 licitaciones, de las cuales 5.237 se realizaron por vía electrónica, lo que representó el 37.7 por ciento del total. En comparación con los resultados de 2003, hacia finales de julio de 2004, el Sistema COMPRANET presenta un crecimiento de 7.6 por ciento de licitaciones electrónicas.
- Un total de 817 proveedores han sido capacitados y certificados en el periodo enero-junio 2004, con lo que han sido habilitados para participar en el Sistema en procesos de contrataciones o adquisiciones de la Administración Pública Federal.
- En el mismo periodo se registraron 80 unidades compradoras adicionales, dependencias y entidades públicas.
- El registro de consultas a la página COMPRANET, de enero a junio de 2004, fue de más de 22.300 consultas en promedio.

e-Gobierno en el IMSS

Durante la presentación de objetivos para el 2003, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) presentó una cobertura del 100 por ciento en los servicios de alto impacto a través de medios electrónicos e Internet. Se presentaron cinco servicios, los tres

primeros agrupados dentro de la iniciativa IMSS DESDE SU EMPRESA, que son:

- Movimientos afiliatorios
 - Emisión mensual / bimestral por Internet / Medio electrónico
 - Pago de cuota obrero patronal a través de portales bancarios
- Y dos relacionados con la provisión de servicios médicos:

1. Expediente electrónico del paciente
2. Cita previa

El reto del IMSS se centra en cinco objetivos:

1. Migrar todas las aplicaciones de Internet que admiten ser consideradas como responsabilidad del IMSS, de portales de diversas empresas (Terra, bCentral, Telmex, etc.) hacia Web-services controlados por el IMSS.
2. Integrar los medios de identificación y autenticación de usuarios de los servicios electrónicos a través de la instauración de una notaría electrónica y una autoridad certificadora.
3. Extender la penetración de los servicios brindados a través de Internet hacia un mayor número de empresas.
4. En apoyo al programa de expediente electrónico del paciente, el 39.2 por ciento del potencial de población, de un total de 1.225 unidades médicas de la primera etapa, ha sido dotado con 6.474 PC; 3.823 impresoras; 105 servidores y 6.573 UPS.
5. Extender la penetración de la cita previa del 50 por ciento hacia superior del 75 por ciento de la población en más de 600 unidades médicas del país.

Es importante destacar que las Reformas y Adiciones a la Ley del Seguro Social que promovió el Presidente Fox, durante el 2001, conformaron un marco jurídico seguro para los usuarios de servicios electrónicos, al reconocer la validez de las transacciones electrónicas, la validez de la firma electrónica, y el uso del expediente clínico electrónico para los pacientes del IMSS.

El IMSS lanzó la mayor iniciativa de GRP del gobierno federal en la presente administración durante el mes de septiembre de 2003. Inicialmente se contemplan los módulos de contabilidad, presupuesto, activo fijo, cuentas por pagar, tesorería y el tablero balanceado de control. En la actualidad operan tres pilotos.

El IMSS, además, se comprometió a iniciar la reingeniería de los procesos de afiliación, cobranza y fiscalización, a través del proyecto denominado SIAREFI (Sistema Integral de Afiliación, Recaudación y Fiscalización).

La estrategia de Gobierno Digital del Instituto Mexicano del Seguro Social tiene un impacto muy positivo, no solo en la estrategia de e-Gobierno, también en el programa de e-Salud que forma parte del Sistema Nacional e-México. Asimismo, su impacto y relevancia es tal que recientemente fue identificada como una de las mejores prácticas internacionales en el marco del Government Leaders Summit 2003, el cual se llevó a cabo en la ciudad de Seattle, Washington.

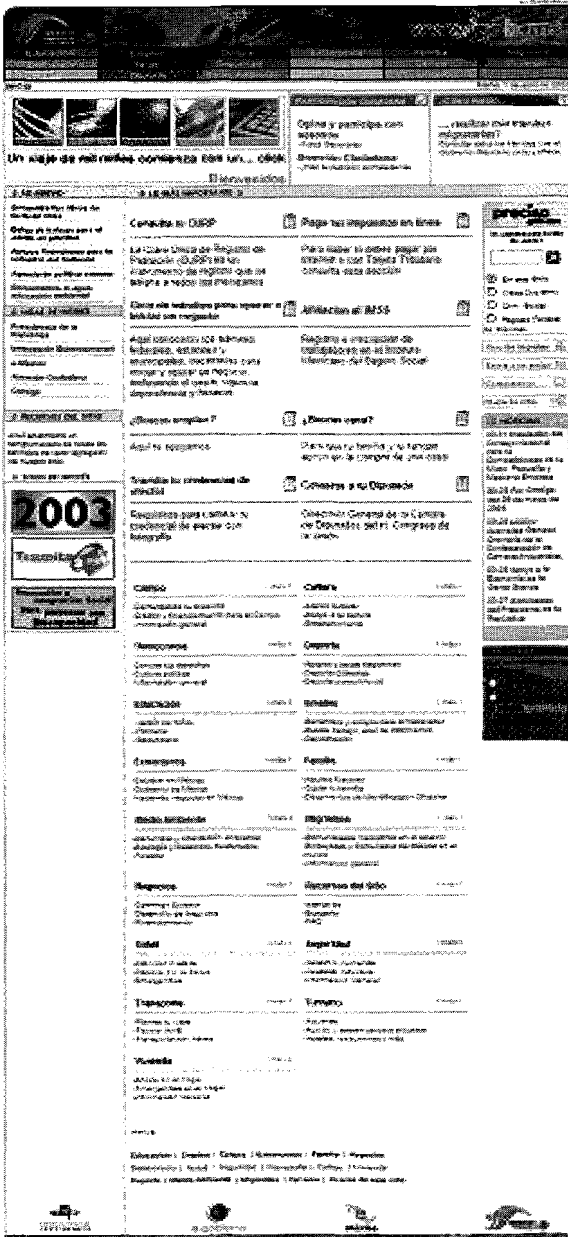
Los impactos y beneficios de esta iniciativa, en materia de ahorros, incremento en efectividad y eficiencia en el uso de los recursos, y mejora en los niveles de atención y servicio a sus usuarios, la han convertido en caso de éxito a nivel mundial.

Portal Ciudadano del Gobierno Federal

Las iniciativas y servicios arriba mencionados, así como más de 400 trámites y servicios electrónicos que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal tienen ya en operación, fueron concentrados en el Portal Ciudadano del Gobierno Federal [www.gob.mx], el cual representa un avance importante en el objetivo de poner los servicios del gobierno al alcance de los ciudadanos. Este portal está concebido como el instrumento que brinda información, servicios y trámites gubernamentales de alto impacto, organizados por temas y necesidades del ciudadano.

Este es un esfuerzo que continúa de manera permanente, y que se encuentra incluido en las metas que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal negocian con el Presidente Fox año con año. De esta manera, durante el 2003 se identificaron casi 300 nuevos trámites y servicios electrónicos que serán puestos a disposición de los ciudadanos.

La sencillez del diseño y flexibilidad de acceso al Portal, mereció el *Reconocimiento Innova 2003*, el *Premio de Innovación en la Administración Pública 2003*, y el *Premio Internacional Stockholm Challenge Award 2003-2004*.



Portal Ciudadano del Gobierno Federal
[\[http://www.gob.mx\]](http://www.gob.mx)
Innovando en el Gobierno Federal

La innovación del Gobierno Federal significa no solamente nueva tecnología y procesos eficientes, significa romper paradigmas y crear esquemas innovadores. El reto es administrar esos recursos y hacer inversiones de tal forma que estos proyectos empiecen a rendir dividendos. Las tecnologías implicadas en la innovación del gobierno ya están disponibles. Habrá seguramente nuevas y más poderosas herramientas. Tenemos que planear considerando la mejora continua.

Uno de los ejemplos más palpables de este nuevo paradigma es el proceso de planeación estratégica en materia de Tecnologías de Información y Comunicaciones que se está llevando a cabo actualmente. Este esfuerzo es una evolución del Plan Estratégico Institucional de la Tecnología de Información (PEITIC), que a partir de este año tiene la característica de estar basado en una metodología de planeación estratégica en tecnología altamente efectiva denominada PET. Esta estrategia, desarrollada por NAFIN y adaptada para su utilización en el resto de la Administración Pública Federal, es la base del Sistema de Administración Estratégica de Tecnología de Información (SAETI), estrategia con la que se está elaborando la planeación tecnológica de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

Otro ejemplo de esta nueva tendencia hacia la innovación en el gobierno federal lo forma la Red de Videoconferencias establecida en los Espacios Virtuales de Aprendizaje, instalados en coordinación con el Instituto Latinoamericano de Capacitación Educativa (ILCE). Esta red de videoconferencias, inaugurada en mayo de este año por el Presidente Fox, permitirá a los funcionarios públicos interactuar entre sí, obtener capacitación y mejorar la utilización de su tiempo al eliminar la necesidad de trasladarse físicamente a reuniones.

Resumiendo, para lograr la eficiencia y la efectividad gubernamental se están desarrollando sistemas informáticos que facilitan el rediseño de procesos en las tareas adjetivas de las instituciones públicas, se implantará tecnología GRP (Government Resource Planning) para garantizar la integración rápida de este tipo de sistemas, y se fomentará el uso de aplicaciones tecnológicas que sirvan de apoyo a las tareas sustantivas y estratégicas de generación de ahorros, economías de escala y reducción de costos en la operación gubernamental, así como de la producción de servicios de mayor calidad, identificando las herramientas tecnológicas para el rediseño de macroprocesos claves. También se está impulsando el rediseño del proceso de adquisiciones y contrataciones de bienes y servicios mediante tecnología e-

Procurement, con la finalidad de reducir los costos, eficientándolo con los sistemas electrónicos de compras gubernamentales existentes, como CompraNet.

Posicionamiento internacional

El impacto del e-Gobierno a un nivel amplio es simplemente un mejor gobierno, facilitando la producción de mejores políticas públicas, mejor calidad de los servicios, mayor involucramiento con los ciudadanos, y mejorando otros resultados clave, tales como los identificados en el reporte insignia de la OECD sobre e-Gobierno *the e-Government imperative*. Es por ello que las iniciativas de e-Gobierno deben re-enfocar su atención en un número de asuntos clave: cómo pueden los gobiernos colaborar más efectivamente para resolver problemas interdependencias, problemas complejos y compartidos; cómo mejorar el enfoque a los clientes, y cómo construir relaciones con socios en el sector privado.

En el contexto internacional, la Organización de las Naciones Unidas publicó recientemente un estudio comparativo para evaluar el grado de madurez que los cerca de 200 estados miembros tienen en materia de gobierno electrónico. De acuerdo con ese estudio, México ocupa la posición número 22 en un grupo de países con el mayor potencial en materia de gobierno digital, precisamente en la misma categoría en la cual han sido ubicadas naciones como los Estados Unidos, Singapur y el Reino Unido.

Por otro lado, la firma de consultoría Accenture, en su reporte *eGovernment Leadership: Engaging the Customer*, ubica a México como el país que más maduró en materia de gobierno digital durante 2002, colocándolo en la posición número 19 en su estudio.

Barreras a la implantación del gobierno electrónico

Existe una serie de barreras externas que obstaculizan el arraigo del gobierno electrónico, no solo en México, sino en cualquier

país del mundo. Las barreras pueden ser legislativas y regulatorias, pero también financieras, tecnológicas y humanas, entre éstas destaca la llamada *brecha digital*. Si bien los obstáculos internos también son importantes, como la creación de esquemas de colaboración entre las dependencias para obtener servicios electrónicos integrados, como la ubicación estructural de la TIC, las barreras externas deben ser atendidas de manera integral para que puedan ser superadas.

Para que los procesos de e-Gobierno puedan ser adoptados, deben tener la misma validez e importancia que los procesos tradicionales basados en papel. Además, los marcos normativos actuales, basados en la idea de que las dependencias trabajan aisladamente, inhiben la colaboración intergubernamental.

La privacidad y la seguridad de los datos también deben ser aseguradas antes de que los servicios en línea puedan avanzar significativamente. Otro problema es la complejidad de los requerimientos. Las dependencias pueden necesitar clarificar sus alcances, particularmente en las áreas de seguridad de la información y estándares tecnológicos.

Compartir información entre sistemas antiguos (los llamados *legacy systems*), desarrollar infraestructura compartida y lidiar con un cambio tecnológico constante, son factores que pueden inhibir el progreso en las dependencias al intentar poner en funcionamiento iniciativas de gobierno electrónico. Estos factores también pueden incrementar los costos de implantación y soporte, así como el riesgo de fracaso de las iniciativas. Por ello, una estrategia que puede ayudar a reducir el impacto de esos factores es la adopción de estándares tecnológicos y el desarrollo de sistemas de software intermediarios (*middleware*) que faciliten las tareas de interconexión entre las dependencias.

Como una ayuda para atacar los retos que entraña la adopción de estrategias de gobierno electrónico, la OECD, en su documento

The E-Government Imperative, publicó diez principios rectores para una implantación exitosa del gobierno electrónico. Estas guías están clasificadas en cuatro grandes áreas de enfoque que comprenden los principales desafíos que cualquier estrategia de gobierno electrónico puede enfrentar:

Visión y voluntad política

1. **Liderazgo y compromiso.** El liderazgo y compromiso, tanto en niveles administrativos como políticos, es crucial para administrar el cambio. Se requieren líderes comprometidos para lidiar con el cambio brusco, para perseverar cuando los beneficios requieren tiempo para emerger, para responder cuando las cosas salen mal, y para establecer visiones y planes para el futuro.
2. **Integración.** El gobierno electrónico es un facilitador, no un fin en sí mismo. Necesita ser integrado en las políticas más amplias del gobierno y en las metas de entrega de servicios y resultados.

Marcos normativos comunes / cooperación

3. **Colaboración interdependencia.** El gobierno electrónico es mucho más efectivo cuando las dependencias trabajan juntas en grupos orientados a satisfacer las necesidades de sus clientes. Los titulares de las dependencias deben ser capaces de operar dentro de marcos normativos comunes para asegurar la interoperabilidad, maximizar la eficiencia en la implementación y evitar duplicidades. Se requiere desarrollar una infraestructura compartida que proporcione un marco tecnológico común a las iniciativas de todas las dependencias.
4. **Financiamiento.** El gasto en tecnologías de información y comunicaciones, aunque apropiado, debe ser visto como una inversión, tomando en consideración los retornos de inversión

proyectados. El gobierno electrónico requiere un nivel de certeza en materia de financiamiento futuro que proporcione sustentabilidad a los proyectos, evite el desperdicio de recursos y obtenga el máximo beneficio de los niveles de financiamiento existentes. Un programa central de financiamiento puede ayudar a impulsar la innovación.

Enfoque al cliente

5. Acceso. Los gobiernos deben impulsar políticas que mejoren el acceso a los servicios electrónicos en línea. Muchas ventajas de la información y servicios electrónicos gubernamentales no pueden ser replicadas fuera de línea, por lo que aquellos ciudadanos que carezcan de acceso a esos servicios electrónicos quedarán excluidos, a menos que se tomen las medidas necesarias.
6. Opciones. Los ciudadanos deberían tener diversas opciones en cuanto a la forma de interactuar con el gobierno, y la adopción de los servicios electrónicos no debería reducir el número de opciones de contacto. El principio de que no existe una *puerta equivocada* para acceder al gobierno debiera ser adoptado. Los servicios debieran ser basados en una comprensión completa de las necesidades de los ciudadanos.
7. Participación ciudadana. La información y los servicios de gobierno electrónico deben ser de alta calidad y fomentar la participación de los ciudadanos en el proceso. Políticas de calidad de la información y mecanismos de retroalimentación ayudarán a maximizar la utilidad de la información proporcionada y fortalecerán la participación ciudadana.
8. Privacidad. El gobierno electrónico no debe ser creado a expensas de la protección a la privacidad individual.

Responsabilidad

9. Transparencia. El gobierno electrónico puede abrir los procesos y políticas gubernamentales y hacerlos accesibles a los ciudadanos, mejorando la transparencia y la rendición de cuentas.

10. Seguimiento y evaluación. Identificar la demanda, costos, beneficios e impactos de las iniciativas de gobierno electrónico es crucial si se va a mantener el esfuerzo que implica su implantación. No se puede esperar un soporte continuado a este tipo de iniciativas si no es posible demostrar los posibles beneficios de las mismas.

Conclusiones y futuros retos

La transformación del gobierno admite ser considerado como un proceso irreversible; el compromiso con la obtención de resultados es una de las líneas de trabajo principales de la presente administración, y el gobierno electrónico es uno de los medios principales por los que estos resultados serán alcanzados. Solo resta reafirmar que los esfuerzos que se están realizando para transformar la forma de trabajar de los organismos gubernamentales está centrado en cumplir las principales demandas de una sociedad cada vez más participativa, consciente y exigente como lo es la sociedad mexicana, con lo que el gobierno electrónico seguirá cumpliendo su parte en el reto de poner a México al día y a la vanguardia.

Bibliografía

- Accenture (firma de consultoría). (Abril, 2003): *eGovernment Leadership: Engaging the Customer*. Estudio anual.
- Lyonnais, D. y Houle-Rutherford, Diane (2001): "A Formula for Innovation in Government". Disponible en línea en *The Innovation Journal* [(http://www.innovation.cc/articles/inovgove.htm)]. Fecha de consulta: 10 de agosto, 2004.
- Organización de las Naciones Unidas y Am Society for Public Administration (2002): *Benchmarking e-Government: a global perspective*. Estudio bianual.
- OCDE (1995): *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*. Versión en español: Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.
- OECD (2003): *Public Governance and Territorial Development Directorate*. "Flagship Report. The E-Government Imperative. 2003.