

# Revista iapem

Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.  
ISSN 1665-2088 No. 52 MAYO-AGOSTO 2002

## **E-GOBIERNO E INNOVACION ADMINISTRATIVA**

**Avances y Experiencias**

- **Política Social**
- **Seguridad Social**
- **Gestión Pública y Educación**
- **Sida y Agenda de Gobierno**

### **DOCUMENTOS:**

**Declaración de Valencia:  
Hacia la Globalización de la Solidaridad**

(III Encuentro de Ciudades Digitales. Valencia, España; Abril de 2002)

**e-Europe 2005.  
Una Sociedad de Información para todos**  
(Comisión de las Comunidades Europeas; Junio de 2002)

## Miembros Fundadores

Carlos Hank González  
Andrés Ciso Lombardo  
Jorge Laris Casillas  
Miguel Ángel Cruz Guerrero  
Rafael Martínez Almazán  
Ignacio J. Hernández Ornelas  
Adalberto Soldado Haddow  
Jorge Guadarrama López  
Filiberto Hernández Ordóñez  
Roberto Rayón Villegas  
Raúl Zúñiga Machuca  
Ignacio Pichardo Pagosa  
Arturo Martínez Legorreta  
Julio Alvarado Delgado  
Guillermo Ortiz Garduño  
Gregorio Vázquez Delgado  
Jorge Hernández García  
Alberto Mesa Flores  
Juan Carlos Padilla Aguilar  
Vicenir Manuel Millán Mela  
Gerardo Sánchez y Sánchez

## Consejo de Honor

Arturo Martínez Legorreta  
José Antonio Muñoz Samayoa  
Carlos E. Almada López  
Roberto Gómez Córdova  
Guillermo Haro Belcher  
Marco Antonio Morales Gómez  
Samuel Espinel Díaz González

## Consejo Directivo 2001-2004

Enrique Mendoza Velázquez  
PRESIDENTE

Santiago G. Velasco Montero  
VICEPRESIDENTE

Enrique Peña Nieto  
Carlos Rello-Lana  
Guillermo Cano Garduño  
Rafael López Castañares  
Isidro Pastor Medina  
Carlos Antonio Quijada Armas  
Ignacio Raúl Salazar  
José Chanes Nieto  
Julio César Olvera García  
Alejandro Fierro Sánchez  
CONSEJEROS

Ulises Luna de la Vega  
TESORERO

Roberto Ramírez Pérez  
SECRETARIO EJECUTIVO

## Director

Enrique Mendoza Velázquez  
PRESIDENTE

Roberto Ramírez Pérez  
SECRETARIO EJECUTIVO

## COORDINADORES

Adolfo Hernández Millán  
CAPACITACIÓN Y DESARROLLO  
PROFESIONAL

Guillermo Legorreta Martínez  
DIFUSIÓN Y VINCULACIÓN

César Ortega Elizalde  
EXTENSIÓN

Gerardo Albarrán Cruz  
INVESTIGACIÓN

Jorge Derbez Gómez  
INFORMÁTICA Y SISTEMAS

Arturo Valdés López  
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

## DELEGADOS REGIONALES

Miguel A. Villafuerte y Eudave  
TLALNEPANTLA

Héctor Benal Serrano  
VALLE DE CHALCO

Guillermo A. Segura Pera  
IXTLAHUACA

Héctor Hernández Reyes  
VALLE DE BRAVO

## Sedes

**TOLUCA**  
Av. Hidalgo Pte. Núm. 503,  
Col. La Merced, C.P. 50080.  
Tels. (01 722) 214 38 21 y  
214 06 89 Fax. (01 722) 214 07 83  
**CENTRO DE CAPACITACIÓN Y  
PROFESIONALIZACIÓN DEL IAPEM**  
Pasos Matutinas, Núm. 2098  
Barrio La Teresita,  
Toluca, Estado de México.  
Tel. (01 722) 167 30 03, 167 10 05  
y 167 10 06.

**DELEGACIÓN REGIONAL EN  
TLALNEPANTLA**  
Av. Mario Cofre esq. Constitución de 1917,  
Col. La Comunidad, C.P. 54000  
Tlalnepantla de Baz, Estado de México.  
Tel. (01 55) 55 65 74 11  
Fax. (01 55) 55 90 96 84

**DELEGACIÓN REGIONAL EN  
VALLE DE CHALCO**  
Av. Popocatepetl s/n, entre Tecozomoc y  
Xicoténcatl, C.P. 56611  
Valle de Chalco Solidaridad, Estado de  
México.  
Tel. (01 25) 59 71 17 34  
Fax. (01 55) 59 71 19 08

**DELEGACIÓN REGIONAL EN  
IXTLAHUACA**  
Av. Salinas s/n  
Ixlahuaca, Estado de México.  
Tel. (01 312) 283 16 00

**DELEGACIÓN REGIONAL EN  
VALLE DE BRAVO**  
Calle Isidro Fabela No. 13,  
Barrio de Barrocan Seva, Valle de Bravo,  
Estado de México, C.P. 51200

## Comité Editorial

José Chanes Nieto  
PRESIDENTE

Carlos Arriaga Jordán  
Luis García Cárdenas  
Rodolfo Jiménez Guzmán  
Ricardo Uvalle Berrones  
VOCALES

Gerardo Albarrán Cruz  
SECRETARIO TÉCNICO

## Edición

**Revista IAPEM**  
© Instituto de Administración Pública del  
Estado de México, A.C.

Coordinación de Investigación  
Coordinación de Difusión y Vinculación

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503,  
Col. La Merced, Toluca, México,  
C.P. 50080. Tels. (01 722) 214 38 21 y  
214 06 89, Fax 214 07 83,  
correo electrónico:  
instituto@iapem.org.mx  
Páginas web:  
www.iapem.org.mx

ISSN 1665-2088  
Certificado de Licitud de Título Núm. 6714  
Certificado de Licitud de Contenido  
Núm. 6995  
Certificado de Reserva de Derechos al uso  
Exclusivo del Título Núm. 2967-93

**Revista IAPEM**, Impresa en Toluca,  
México, noviembre 2002.

Los ensayos que aparecen en esta obra son  
responsabilidad de los autores y no  
necesariamente expresan el punto de vista  
del Instituto de Administración Pública del  
Estado de México, A.C.

Diseño Editorial:  
D.G. Jesús Araucó Padua Márin.

Fotografía:  
Manoel Carmona Bernal

# Editorial

Efectivamente, como ha señalado Morley A. Winograd: *"En la Era de la Información, la innovación es el riesgo, por lo general, más valorado por todos los líderes de usuarios"*, y ha sido ese propósito, el que subyace en los programas y experiencias de e-gobierno institucionalizados en el mundo. En este sentido es conveniente destacar que la innovación es uno de los objetivos fundamentales de un programa de modernización de la administración pública y que el e-gobierno es una de sus herramientas más valiosas.

Por estas razones, el Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., considero pertinente destinar este número de la Revista IAPEM principalmente al tema de e-gobierno, con el objeto de contribuir con estudios, y en una primera aproximación, a dilucidar sus desafíos, implicaciones y alcances, avances y limitaciones en México y el mundo, así como para dar a conocer algunas experiencias de su operación en nuestro país, en los tres niveles de gobierno.

Con el fin de facilitarles información acerca de los retos y del estado actual del e-gobierno en el mundo, particularmente en Norteamérica y Latinoamérica, se incluye un trabajo sobre la experiencia de gobierno electrónico en Europa y Estados Unidos, y en la sección *Agenda Global* se publican las recomendaciones del III Encuentro de Ciudades Digitales, realizado en abril de 2002 en Valencia, España, y el documento de la Comisión de las Comunidades Europeas: *eEurope 2005. Una Sociedad de la Información para Todos*, presentado en junio de ese año. En ambos textos se coincide, entre otros puntos, en la necesidad de seguir impulsando la experimentación y aprovechando las tecnologías del e-gobierno.

Consideramos que algunos planteamientos plasmados en los ensayos no deben ser desestimados, entre otros, que el e-gobierno: no es una panacea, que más bien es un punto de partida, una herramienta útil (y no la única) para innovar la gestión pública; que no necesariamente refleja la efusiva gubernamental; que debe formar parte de un programa más amplio de modernización de la administración pública; que sus herramientas deben adaptarse al contexto y necesidades específicas de los gobiernos; que sus operadores deben estar preparados técnicamente; y, finalmente, que a pesar de sus insuficiencias y limitaciones, el e-gobierno contribuye a incrementar la eficiencia de sus sistemas administrativos internos, así como la calidad y amplitud de respuesta, en lo que respecta a servicios públicos y trámites administrativos.

Complementan la sección *Ensayos* de la Revista IAPEM los siguientes trabajos: una propuesta de la política social para América Latina: una experiencia exitosa de aplicación de principios de la Nueva Gestión Pública en el sistema educativo; un estudio sobre la incidencia de las Organizaciones Civiles en la Agenda del Gobierno de México respecto a las políticas públicas para la atención del SIDA; y un artículo donde se reflexiona sobre la vinculación necesaria entre el arte de gobernar, la gobernabilidad y la ética.

En concordancia con la temática de este número, en la *Numeraria* se presentan datos sobre las Tecnologías de la Información y Comunicación en el mundo y en el sector público mexicano, que permiten dilucidar un panorama general sobre su uso y desarrollo reciente.

En la sección *Letras, Perspectivas e Imágenes de Nuestro Tiempo* se publica un estudio sobre uno de los conflictos contemporáneos más irracionales y violentos y, paradójicamente, aún sin visos de solución: el conflicto palestino-israelí.

En el apartado *Revisa de Libros* se demuestran los planteamientos centrales de tres textos editados recientemente. Uno que trata sobre la Reforma de la Política desde el enfoque de la democracia deliberativa y el desarrollo, y dos editados por el IAPEM que versan sobre nuevos enfoques contemporáneos de la administración pública (política pública, relaciones intergubernamentales, nuevo institucionalismo, calidad).

En la parte final se presentan los criterios para publicar ensayos y colaboraciones en la Revista IAPEM, se difunden revistas de interés afines que se pueden consultar en el Instituto, y se publica el texto íntegro de la convocatoria del Ceremonio Premio IAPEM 2002 Tradición y Excelencia, con el objeto de allegar la información a posibles interesados.

Señalado lo anterior, sólo nos resta exhortarle a la lectura de los documentos que integran este número de la Revista IAPEM y a recomendar su adquisición y consulta, así como invitarlo a colaborar en sus páginas, a proponer nuevas secciones, transmitirnos sus inquietudes, pues esta publicación, es resultado de un proyecto colectivo y, por tanto, es un espacio a tu servicio y al de todos aquellos interesados en contribuir al desarrollo de nuestra disciplina publicoadministrativa en sus dimensiones teóricas y prácticas.

# Contenido

## ENSAYOS

5

- Una vuelta por el mundo. Experiencia de gobierno electrónico en Europa y Estados Unidos: Un punto de partida. 5  
*Mila Gasco*
- Gobierno electrónico. Nuevas formas de servir a la sociedad. 17  
*Jesús Roldán Flores*
- La modernización y el cambio en la administración pública del Estado de México. Un modelo para una institución de seguridad social. 41  
*Santiago G. Velasco Manroy*
- Mitos y realidades del gobierno digital. 69  
*José Juan Sánchez González*
- Desarrollo de la tecnología informática para la modernización de la administración pública en "e gobierno". 87  
*Juan Montes de Oca Malvárez*
- Tlalnepantla: Un modelo de nueva gestión gubernamental. El gobierno electrónico al servicio de los ciudadanos. 109  
*Rubén Mendoza Ayala*  
*Teresa Garduño Suárez*
- Hacia una nueva visión de la política social en América Latina. Desmontando Mitos. 133  
*Bernardo Kliksberg*
- Nueva Gestión Pública en el sistema educativo nacional: La experiencia de la Unidad de Desarrollo Educativo en los Estados. 169  
*Sergio Cárdenas Denham*
- La incidencia de las organizaciones civiles en el proceso de incorporación del sida a la agenda de gobierno en México. 195  
*Héctor Miguel Salinas Hernández*
- El arte de gobernar, gobernabilidad y ética. 217  
*Ricarda Campos Álvarez Tostado*

## AGENDA GLOBAL

231

- Recomendaciones del III Encuentro de Ciudades Digitales. Valencia, España. 29-30 de abril de 2002. 231  
*Declaración de Valencia: Hacia la Globalización de la Solidaridad.*
- Documento de la Comisión de las Comunidades Europeas. Junio de 2002. 235  
*eEurope 2005. Una Sociedad de la Información para Todos.*

**LETRAS, PENSAMIENTO E IMAGENES DE NUESTRO TIEMPO 265**

- Conflicto palestino-israelí. 265  
*Martha Towil Kuri*

**NUMERALIA 277**

- Tecnologías de información y comunicación en el mundo y en  
el sector público en México. 277  
*Pedro Martín del Campo González*

**RESEÑAS DE LIBROS 283**

- Alta Calidad en la Gestión Pública.  
*de Ricardo Campos Álvarez Tostado y Luis Miguel Martínez Anzures* 283  
*José Ascensión Ríos Cortazar*

- Enfoques Contemporáneos de la Administración Pública.  
Política Pública, Relaciones Intergubernamentales  
y Nuevo Institucionalismo,  
*de Juan de Dios Pineda Guadarrama.* 289  
*José Luis Mora Castro*

- La Reforma de la Política. Deliberación y Desarrollo,  
*de Fernando Calderón Gutiérrez.* 299  
*Gerardo Alborán Cruz*

**CRITERIOS PARA COLABORAR EN LA REVISTA IAPEM 315**

**REVISTAS DE INTERES 319**

**CONVOCATORIA DEL CERTAMEN  
PREMIO IAPEM 2002 333**





# Una vuelta por el mundo. Experiencia de gobierno electrónico en Europa y Estados Unidos: Un punto de partida.\*

Por:  
Mila Gasco\*\*

"Si, sí; mi hija puede construir un sitio web también, pero el gobierno digital es más que eso. Entre más entendamos que el gobierno digital no se trata de construir un sitio web, que no se trata de tecnologías, sino que se trata de transformar la prestación de servicios gubernamentales a través del uso de tecnología, mejores llegaremos a ser". (Pardo 2000)

Así, mientras Estados Unidos, en primer lugar, y Europa, a continuación, pueden ser considerados los líderes en la implantación de programas de gobierno electrónico, a América Latina todavía le queda un importante camino por recorrer. No obstante, la región no debe partir de cero. En la actualidad, cuenta con la experiencia de los contextos geográficos ya mencionados.

Por ello, es nuestra intención en este artículo presentar qué es lo que se está haciendo en dichos ámbitos para analizar hasta qué punto los países de América Latina y Caribe se pueden beneficiar de lo allí aprendido.

Diseñar e implantar programas de gobierno electrónico no es tarea fácil. Por eso, previamente a ello, los gobiernos deben cumplir con una serie de requisitos que faciliten el éxito de las acciones entre los más importantes destacan: 1) una infraestructura de telecomunicaciones adecuada, 2) un nivel de formación digital conveniente, 3) el fortalecimiento de los sistemas de seguridad informática, 4) el marco normativo y legal para la aplicación de las nuevas tecnologías y 5) el liderazgo institucional y organizacional.

**Palabras clave:** E-gobierno, experiencias, Estados Unidos, Europa, América Latina

"Yes, yes, my daughter can build a web site too, but digital government is more than that. The more of us who understand that digital government isn't about building a web site, that it's not about technologies, that it's about transforming government service delivery through the use of the technology, the better off we'll all be".  
Pardo (2000)

Thus, as long as America in first instance, and Europe in a second one, may be considered leaders at instrumenting e-government programs, Latin America still has a long important road to walk. However this region mustn't start from zero. Nowadays Latin America counts on those geographical contexts mentioned above.

Out of this reason, our purpose in this article is performing what's being done in both spheres to analyze how Latin America and the Caribbean countries may get benefits out of those learned lessons.

Designing and institute e-government programs is not an easy task, that's why governments must previously fulfill a series of requirements which ease actions success from which more important are:

1) A suitable telecommunications system frame, 2) a convenient digital formation level, 3) informatics safety systems strengthening, 4) legal and regulating frame to perform new technologies, 5) organizational and institutional leadership.

**Key words:** E-government, experiences, united states, Europe, Latin America.

\*El IAPEM agradece a Mila Gasco la autorización para publicar su artículo, originalmente publicado en El Magazine DHIAL editado por el Instituto Internacional de Gobernabilidad, en el marco del Proyecto LAGNIKS (Red y Sistema latinoamericanos de Información y Conocimiento sobre Gobernabilidad y Desarrollo Humano), con el patrocinio del PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y la Generalitat de Catalunya (Gobierno Autónomo Catalán).

\*\*Analista del Instituto de Estudios sobre Gobernabilidad.

Una nueva revolución, de atributos diferentes a la industrial, está teniendo lugar en nuestras sociedades que se encuentran inmersas en un proceso de transición hacia la era digital caracterizada por fundamentarse en las nuevas tecnologías de la información y el conocimiento, y en la que estos dos últimos elementos, se convierten en la fuente que permite expandir las capacidades y la libertad de las personas de una comunidad, creando nuevas y mayores oportunidades sociales, facilidades económicas y libertades políticas.

Indudablemente, esta situación requiere que los distintos actores implanten acciones efectivas que faciliten el acceso a la nueva economía del conocimiento que describimos. El sector privado así lo ha hecho. Les llega, ahora, el turno a las administraciones públicas que encuentran en el **gobierno electrónico** (también llamado gobierno en línea o gobierno digital) la herramienta que les permite una adecuada adaptación al nuevo entorno.

Sin embargo, el desarrollo de iniciativas en este ámbito es desigual según la región e, incluso, el país del mundo considerado. Así, mientras Estados Unidos, en primer lugar, y Europa, a continuación, pueden

ser considerados los líderes en la implantación de programas de gobierno electrónico, a América Latina todavía le queda un importante camino por recorrer. No obstante, la región no debe partir de cero. En la actualidad, cuenta con la experiencia de los contextos geográficos ya mencionados. Por ello, es nuestra intención en este artículo presentar qué es lo que se está haciendo en dichos ámbitos para analizar hasta qué punto los países de América Latina y Caribe se pueden beneficiar de lo allí aprendido.

## I. ¿Qué es el gobierno electrónico?

No podemos describir las experiencias en gobierno electrónico sin precisar cuál es el significado que otorgamos a dicho término. En este sentido, son varias las definiciones que han ayudado a clarificar el concepto de gobierno electrónico. Para nosotros, este término incluye todas aquellas actividades basadas en las modernas tecnologías de la información y la comunicación (en particular, Internet) que el Estado desarrolla para aumentar la eficiencia de la gestión pública, mejorar los servicios ofrecidos a los ciudadanos y proveer las acciones de gobierno en un marco mucho más transparente que el actual.

Como se deduce, digitalizar el gobierno no es sinónimo de instalar unos cuantos ordenadores o de diseñar una página *web* que ofrezca información sino que supone transformar la relación fundamental que existe entre el gobierno y el público. En este sentido, queremos hacer nuestra la definición proporcionada por el grupo Gartner en 2000 y que especifica que el gobierno electrónico se refiere a *"the continuous optimisation of government service delivery, citizen participation and governance by transforming internal and external relationships through technology, the Internet and new media"*. Aceptar esta noción implica reconocer la existencia de dos componentes:

1) La gobernanza electrónica (*e-governance*) que pone énfasis en la unión de ciudadanos, *stakeholders* y representantes elegidos para participar en la gobernanza de las comunidades a través de medios electrónicos.

2) La prestación electrónica de servicios (*electronic service delivery*) que garantiza la provisión de servicios gubernamentales a partir de la utilización de instrumentos electrónicos.

Diversas iniciativas pueden tener cabida cuando se llevan a cabo acciones de gobierno electrónico. Creemos

interesante resaltar las siguientes por su impacto positivo en aquellos países en los que ya se han llevado a cabo:



Manuel Comandó Bernal

**Utilización de las nuevas tecnologías en la gestión interna de las administraciones públicas.** Existe todo un conjunto de acciones que se refieren a las distintas maneras en que las tecnologías de la información y el conocimiento pueden apoyar las operaciones internas del gobierno. Algunos ejemplos significativos pueden constituirlos las conexiones privadas a ordenadores y redes externas (Extranets), la creación de una Intranet corporativa o red telemática, la digitalización de la correspondencia, la implantación de un sistema de seguimiento de expedientes, la utilización de ordenadores y de sistemas de información de apoyo a la



toma de decisiones gubernamental y a la formulación de políticas públicas, el fortalecimiento de la infraestructura de firma digital y de los sistemas de seguridad informática o la capacitación de los recursos humanos de los diversos organismos de la administración pública.

**Acceso ciudadano a diferentes tipos de información.** El gobierno es, probablemente, el mayor recolector, procesador y custodio de toda clase de información. Además de utilizarla para sus propios fines, los ciudadanos y las distintas organizaciones que conforman la sociedad también tienen interés en ella. Así pues, cuando nos referimos a la iniciativa de proveer información, debemos destacar tres tipos de acciones:

- a. Información que el gobierno quiere diseminar. Por ejemplo, noticias, regulaciones, políticas o textos de consulta.
- b. Información que el gobierno recopila para su uso pero que puede poner a disposición de otros usuarios. Por ejemplo, datos geográficos, demográficos o económicos.
- c. Información que el gobierno se ve obligado a proporcionar como consecuencia de demandas o requisitos

públicos. Por ejemplo, indicadores de desempeño, datos personales, documentos internos acerca de políticas, informes de gestión o cuentas auditadas.

Ofrecer información a través de mecanismos digitales tiene numerosos beneficios tales como la reducción de costes de distribución, la garantía de ofrecer un servicio 24 horas al día durante siete días por semana, al que se puede acceder desde cualquier parte del país, la disminución de la dilación entre la producción y la oferta de la información o la mejora de las posibilidades del gobierno para ser más transparentes ante sus ciudadanos y organizaciones sociales y empresariales.

En este sentido, una de las acciones de mayor éxito en los países en los que se ha llevado a cabo, es la creación y mantenimiento de un portal único (*electronic "one stop shop" facility*) que constituye un único punto de acceso a la información emitida por el gobierno claro y sencillo para la población.

**Transacciones con el gobierno.** Quizás más importante que la provisión de información, es la posibilidad de llevar a cabo transacciones electrónicas entre el gobierno y los diferentes usuarios de servicios; es decir, la posibilidad de

efectuar trámites las 24 horas del día de los 365 días del año, accediendo a los mismos desde cualquier parte del país a través de un ordenador que puede estar instalado en un hogar, una escuela o un quiosco, por poner algunos ejemplos. Nos estamos refiriendo a gestiones tales como la renovación del permiso de conducir o de otras licencias (caza o pesca), la notificación de cambios de domicilio, la solicitud de los permisos necesarios al poner en marcha un negocio o el pago de los impuestos por Internet. De nuevo, una de las principales actuaciones en este ámbito hace referencia a la creación de una ventanilla única que permita el acceso a todos los trámites que se puedan realizar a cualquier nivel gubernamental. Ello simplifica enormemente la interacción del ciudadano con el gobierno puesto que reduce a una las vías de entrada al interior del complicado mundo de las administraciones públicas y presenta a todo el Estado como una unidad. Además, refuerza la eficiencia administrativa al conseguir un gobierno más pequeño, más barato, más rápido, más fácil de gestionar, así como muy orientado al cliente (al ciudadano).

**Proceso democrático y participación ciudadana.** Indudablemente, la adopción de nuevas técnicas da lugar a importantes

cambios entre el ciudadano y el Estado, y entre los mismos Estados, que tienen implicaciones en el proceso democrático y en las estructuras de gobierno. En concreto, el potencial de herramientas como Internet estriba en su carácter no jerárquico y cibernético que favorece la interactividad. En este sentido, las iniciativas de gobierno electrónico también incluyen actuaciones en el campo de la democracia digital.

Son varias las acciones llevadas a cabo en este ámbito, entre las que cabe destacar la votación electrónica, la interacción electrónica con el Parlamento y los referenda *online*.

## II. Experiencias de gobierno electrónico en Estados Unidos y Europa

Sin ánimo de ser exhaustivos, aunque sí intentando ejemplificar lo mejor posible las distintas categorías de iniciativas que un gobierno, a cualquier nivel, puede llevar a cabo, presentaremos, a continuación, algunas importantes experiencias en el campo que nos ocupa impulsadas por el gobierno estadounidense, así como por diversos gobiernos europeos. Puesto que no queremos sobrepasar el límite de extensión establecido, destacaremos, para cada uno de los apartados (excepto

para el tercer caso), la iniciativa que, a nuestro juicio, merece ser tomada en cuenta a la hora de implantar una acción de gobierno electrónico.



Manuel Camacho Berro

### **Utilización de las nuevas tecnologías en la gestión interna de las administraciones públicas.**

Las nuevas tecnologías de la información y el conocimiento pueden, en primer lugar, constituirse como un instrumento útil en los procesos de reforma y reorganización interna de las administraciones públicas. Ése ha sido el caso de los Sistemas de Información

Territorial (SIT) franceses (<http://www.fonction-publique.gouv.fr/tic/SIT.htm>) que se empezaron a implantar en enero de 1999.

Un SIT es una página *web* de carácter gubernamental con acceso restringido (es decir, se trata de una Extranet en el contexto de los departamentos o regiones). Su razón de ser se fundamenta en los tres pilares de la reforma del Estado francés: la desconcentración, la interministerialidad y las nuevas prácticas de trabajo. Así, nos encontramos ante una iniciativa que tiene vocación de facilitar el trabajo en común de los servicios del Estado (entre ellos y con otros actores habituales de las políticas públicas) al permitir el intercambio de información y opiniones, y la renovación de procedimientos de trabajo.

Los buenos resultados que esta experiencia ha arrojado han dado lugar a la elaboración de documentos que, en la actualidad, sirven como pautas de acción en la implantación de proyectos de mejora interna. Uno de los más recientes (aparecido en febrero de 2001) es el que lleva por título “L’impact des technologies de l’information et de la communication (TIC) sur l’organisation du travail et des services dans l’administration” publicado por la

Delegación Interministerial de Reforma de Estado del Ministerio de la Función Pública y de la Reforma del Estado en Francia y que puede consultarse en línea en <http://www.fonction-publique.gouv.fr/tic/pdf/ticorga.pdf>.

### Acceso ciudadano a diferentes tipos de información.

Son muchos los que coinciden en afirmar que, entre los distintos países europeos, es el Reino Unido uno de los que más tempranamente ha empezado a implantar iniciativas en el ámbito del gobierno *online*. De este modo, no podemos dejar de hacer referencia a su primera prueba piloto, el Servicio de Información de Gobierno (*Government Information Service*), una página *web* creada en agosto de 1994 (disponible en <http://www.open.gov.uk/>) y que proporciona una única vía de entrada a todos los tipos de información que pueden ser encontrados en el sector público británico<sup>1</sup>.

Los objetivos más importantes de esta experiencia son: 1) publicar información gubernamental, 2) proporcionar un único punto de entrada, fácil de utilizar y de bajo coste, a todos aquellos que quieren acceder a información relacionada con el gobierno, 3) ser una herramienta

mediante la cual los departamentos gubernamentales adquieran conocimientos relativos a la publicación de información a través de Internet, y 4) contribuir a la implantación de otros proyectos tales como la Carta de Ciudadanos (*Citizen's Charter*) y el Gobierno Abierto (*Open Government*).

El éxito de esta iniciativa ha sido corroborado no sólo por el número de accesos a la página *web* que se realizan hoy en día<sup>2</sup> sino, también, por los numerosos premios y reconocimientos públicos que la experiencia ha recogido, lo que le ha permitido posicionarse como el portal de información gubernamental que ha establecido las guías para la difusión de dicho tipo de información por Internet en los próximos años.

### Transacciones con el gobierno.

A pesar de las dificultades que la implantación de un proyecto que permita llevar a cabo trámites a través de Internet conlleva (y entre los que cabe referirse a la necesidad de una firma digital o a la resolución de los problemas de seguridad que pueden darse en las transacciones electrónicas), son algunas las acciones que, tímidamente, se han empezado a poner en marcha en distintas partes del mundo.

<sup>1</sup> Los usuarios pueden encontrar la información que desean siguiendo diversos criterios: organización, función o palabra clave.

<sup>2</sup> En diciembre de 1994 se recibían 35.000 visitas a la semana. En noviembre de 2000, se contabilizaron un total de 35.000.000 accesos por semana de los cuales alrededor de un 40% provenían de algún lugar en Gran Bretaña.

Tres son los ejemplos que queremos proporcionar. En primer lugar, el *CyberServiceExpress* (<https://sosrpltwbcl.ilsos.net/IIIExpress/>) que se encuentra en la página web del *Cyberdrive Illinois* (<http://www.sos.state.il.us/home.html>). Este servicio permite a los motoristas cuyas licencias de conducir han caducado, realizar la renovación de las mismos *online*. Para ello, es necesario 1) haber recibido la notificación de renovación, 2) tener una tarjeta de crédito operativa y 3) pagar una tasa de 1,75 dólares. La ventaja fundamental de este programa es que permite pagar en línea, lo que soluciona una de las trabas más frecuentes a la hora de realizar transacciones por la red<sup>3</sup>.

Si volvemos ahora nuestra mirada a Europa, encontramos en Dinamarca un segundo caso, todavía incipiente, de gestiones que se realizan a través de Internet. De este modo, con el fin de evitar el desplazamiento de los ciudadanos a las oficinas municipales, se está haciendo posible en distintas ciudades (entre las que destaca Copenhagen), entre otras cuestiones, la obtención de subvenciones familiares o los cambios de dirección y empadronamiento por medios electrónicos. Estos servicios, que se

estimo que funcionaran completamente desde fines de verano de 2001, suelen complementarse con una encuesta de satisfacción al usuario que pretende medir la mejora de la eficiencia en la prestación de servicios *online*.

Finalmente, y sin salir del continente europeo, debemos hacer referencia al sistema Tesoro.es, instaurado por la Dirección General del Tesoro y Política Financiera del Ministerio de Economía español (y cuya página web se puede consultar en <http://www.mineco.es/tesoro/>) que permite la compra, traspaso y venta de valores del Tesoro por Internet. A pesar de que la solicitud del certificado que autoriza realizar las operaciones en línea se tramita en las sucursales de la Caja General de Depósitos de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, una vez que éste se ha obtenido y se ha instalado en el ordenador el CD-ROM correspondiente, se gana en flexibilidad, comodidad y disponibilidad a la hora de realizar las distintas operaciones que el programa permite (suscripción de valores, traspaso para la venta de valores, traspaso de valores a otra entidad gestora, consulta de operaciones realizadas, modificación de datos personales, cambios en la cuenta domiciliaria y anulación de operaciones).

<sup>3</sup> Y es que, en la mayoría de casos, el trámite se puede realizar a través de Internet siempre y cuando el pago que dicho trámite requiere se realice físicamente en el Ayuntamiento correspondiente.

## Proceso democrático y participación ciudadana.

Sin lugar a dudas, cuando se hace referencia a las experiencias de democracia electrónica, no es posible olvidar el exitoso proyecto llamado Democracia Electrónica en Minnesota (*Minnesota Electronic Democracy*, cuya página web se puede consultar en <http://www.e-democracy.org/>) iniciado ya en julio de 1994 en las ciudades de Minneapolis y St. Paul (Minnesota, Estados Unidos), con motivo de las elecciones estatales y nacionales que tuvieron lugar en noviembre del mismo año. Con el objetivo de crear un lugar en Internet donde los ciudadanos pudieran acceder a información de y sobre los candidatos, se llevaron a cabo varias acciones entre las que cabe destacar la creación de un foro de discusión público basado en la interacción vía *e-mail* (MN-POLITICS) y la organización de dos debates electrónicos durante la campaña electoral (uno que involucraba a los candidatos que se presentaban al puesto de gobernador de Minnesota y otro en el que participaban los aspirantes al Senado de Estados Unidos).

Desde entonces, el proyecto de democracia electrónica de Minnesota ha seguido avanzando. Así, en 1996, se creó

un “ayuntamiento electrónico” donde los ciudadanos podían discutir acerca de las principales cuestiones que debían marcar las elecciones locales de 1997, así como las elecciones a gobernador de 1998. En la actualidad, y debido a que se ha ido evolucionando de un proyecto basado en el correo electrónico a uno fundamentado en páginas web, el número de actividades que facilita es elevado. De este modo, y por citar algunos ejemplos, durante el mes de junio de 2001, entre otras posibilidades, se podían consultar los resultados de elecciones pasadas, hacer un seguimiento exhaustivo de comicios locales de 2001, participar en numerosos foros de discusión política o formar parte de listas de distribución.

## III. Algunas reflexiones

Hemos presentado a lo largo de este artículo algunas de las experiencias en gobierno electrónico más representativas y que nos han permitido cubrir el espectro de opciones a las que puede dar lugar iniciativas en este ámbito.

No queremos terminar nuestra exposición sin realizar algunas consideraciones a tener en cuenta a la hora de implantar proyectos de gobierno digital. En concreto, queremos referirnos a dos cuestiones.

Por un lado, debemos ser conscientes del hecho de que una experiencia tenga éxito en un país no significa, necesariamente, que lo vaya a tener en un ámbito geográfico diferente. Sin lugar a dudas, los logros de una iniciativa pueden servir como punto de partida al ilustrar lo que se puede o no hacer e, incluso, lo que se debe o no hacer a la hora de implantar un proyecto de gobierno electrónico. No obstante, los condicionamientos propios del lugar (características socioeconómicas, nivel de implantación de otras iniciativas de gobierno en línea o liderazgo del Estado, por poner sólo algunos ejemplos) deben ser siempre tomados en cuenta en tanto que, en muchas ocasiones, pueden determinar el triunfo o el fracaso de las acciones emprendidas. Ésta es, precisamente, la filosofía que hemos seguido en las descripciones de nuestro artículo.

Por otro lado, no podemos olvidar que las iniciativas en gobierno electrónico no forman parte de la primera etapa de una política de inserción en la sociedad de la información y el conocimiento. Y es que

diseñar e implantar estrategias en este campo no es tarea fácil. Por eso, previamente a ello, los gobiernos deben cumplir con una serie de requisitos que faciliten el éxito de las acciones que se ponen en marcha en este contexto. Así, entre los más importantes, debemos referirnos a: 1) una infraestructura de telecomunicaciones adecuada, 2) un nivel de formación digital conveniente, 3) el fortalecimiento de los sistemas de seguridad informática, 4) el marco normativo y legal para la aplicación de las nuevas tecnologías y 5) el liderazgo institucional y organizacional.

En cualquier caso, de lo que sí estamos seguros es de que, aunque despacio, las regiones deben ir planificando sus futuras acciones en las diferentes dimensiones contempladas en una acción integrada de gobierno electrónico. América Latina no puede ser ajena a esta realidad. Aunque, como hemos demostrado con anterioridad, no necesita partir de cero al contar con varias experiencias positivas en otras partes del mundo.



# Referencias

GARTNER GROUP. *Singapore's e-government initiative*. Standford, Connecticut (Estados Unidos): Gartner First Take, 2000.

PARDO, T. A. "Realizing the promise of digital government: It's more than building a web site" [en línea]. *IMP Magazine*. Octubre 2000. <[http://www.cisp.org/imp/october\\_2000/10\\_00pardo.htm](http://www.cisp.org/imp/october_2000/10_00pardo.htm)>

[Consulta: 18 de abril de 2001].





# Gobierno electrónico

## Nuevas formas de servir a la sociedad.

Por:  
**Jesús Roldán Flores\***

*Para potenciar los beneficios que la red ofrece en un plano individual y escalarlos al nivel de un gobierno y toda su población, es necesaria la convergencia de diferentes disciplinas, herramientas administrativas, normatividad, rediseño de estructuras orgánicas, reingeniería de los procesos administrativos e ingeniería de la Información, esta convergencia y su integración es, en sí, un Programa de Gobierno Electrónico.*

*El Gobierno Electrónico, más que una modalidad de emplear la tecnología en los procesos administrativos de la Administración Pública, se ha venido significando como una oportunidad de hacer realidad algunas premisas o hipótesis que se han establecido para la Modernización del Sector Público, aún en esta fase de arranque mundial.*

*Es un modelo que, apoyado en potencial que brinda Internet, puede mejorar la comunicación entre servidores públicos y sociedad en general, así como también, entre los mismos servidores públicos, mantener alineados los procesos a la dinámica que exige la sociedad, disponer de información única, integrada y oportuna para una mejor toma de decisiones, hacer realidad el funcionamiento y operación de la Ventanilla Única Virtual para atención del ciudadano, y contar con Sistemas de Información y Bases de Conocimiento, que produzcan eficacia y eficiencia en la gestión interna, y que faciliten la evaluación, desempeño y rendición de cuentas del sector público.*

**Palabras clave:** E-gobierno, modernización, gestión, eficiencia, eficacia, rendición de cuentas, sociedad.

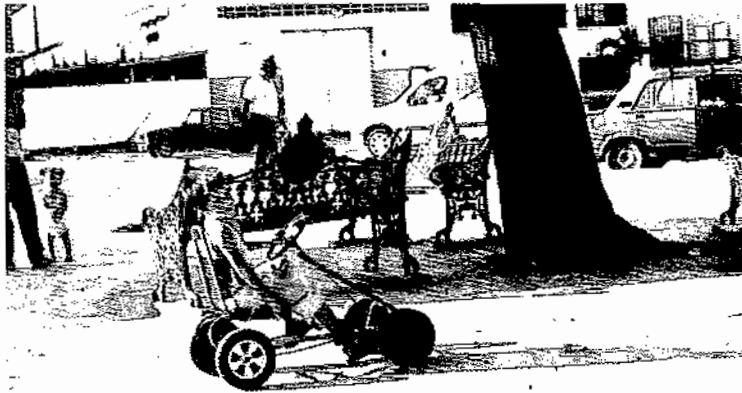
*To power benefits that the web offers in an individual plan and scale them to the government level and the whole population, it is necessary the joint of different disciplines, managerial tools, regulations, organical structures redesign, managerial processes re-engineering and information engineering, this reunion and its integration is an e-government program itself.*

*E-government, more than a technology use modality in public administration, means a chance to convert some premises and hypothesis which have been establishing to public sector modernizing proces, in a reality, for they are still in the starting world stage.*

*It is a model that, internet powered support may improve communication among public officials and society, as well as among these public individuals to keep processes aligned within social dynamics; dispossing of unique integrated and suitable information to a proper decision making, carrying out the operation and functional processes in a virtual unique service window to the citizen and count on knowledge bases and info systems that produce efficiency and effectivity in the internal managing, easing evaluation, performance and public sector accountability.*

**Key words:** E-government, modernization, management, efficiency, effectivity, accountability, society.

*\* Ingeniero Mecánico Electricista, especialidad en Sistemas Eléctricos y Electrónicos; actualmente es Director General del Sistema Estatal de Informática y Coordinador Ejecutivo del Programa Gobierno Electrónico del Gobierno del Estado de México.*



Manuel Carrasco Bernal

Aprovechar los avances de la tecnología informática y de las telecomunicaciones para lograr que el aparato público este siempre presente para el servicio de los ciudadanos, ha pasado de ser de un planteamiento teórico a una realidad que se puede constatar y emplear cuando así se decida.

En qué consiste esta nueva forma de acercar el aparato público a la sociedad, de otorgar, bajo otros mecanismos, los servicios públicos y de dar seguimiento a las demandas y necesidades de la población, en términos de la relación establecida entre lo que el ciudadano requiere por parte de la Administración Pública y el procesamiento de la información que estas acciones generen, de tal suerte que este nuevo esquema de atención al público sea ágil y transparente para que el ciudadano disponga de los medios y recursos y pueda acceder a información y realizar trámites, para que se le otorgue un servicio público.

De qué manera se entrelazan diversas disciplinas del conocimiento de las Ciencias Administrativas, de las diferentes técnicas del análisis de sistemas, de las tecnologías de la información y comunicación, para hacer posible un modelo administrativo que brinde mejores tiempos de respuesta, que contribuya a la simplificación de trámites, que permita agilizar la coordinación entre las diferentes dependencias del sector público, que brinde la posibilidad de disponer de información única, integrada y oportuna hacia la sociedad y, finalmente, la ágil gestión al ser entregado un servicio público.

Cuáles son las premisas que el Gobierno Electrónico debe de asumir para que sea capaz de cumplir satisfactoriamente sus cometidos públicos.

Estos son algunos de los aspectos que todos nos preguntamos, al tener contacto, por primera vez, con el concepto de Gobierno Electrónico, no importando la latitud donde nos encontremos ni del ámbito de gobierno del que solicitemos servicios, esta es una invariante que viene dándose en todos los países de todas las diversidades políticas, sociales y económicas.

La estrategia adoptada por el sector privado, y de manera específica por el mundo de los negocios, ha tomado la delantera al haber establecido modelos como el e-comercio (e-commerce) y e-negocios (e-business), que han demostrado, al haber sido correctamente implantados, bondades al obtener: ahorros de costos, tiempo, mecanismos complementarios para optimizar el cierre de negocios, mayor productividad en la administración de la cadena de suministro (SCM)<sup>1</sup> y mejor atención a través de la administración de relaciones con clientes (CRM)<sup>2</sup> conllevando, finalmente, a la satisfacción del cliente o usuario.

Así también el sector financiero ha puesto en operación otro canal de servicio hacia sus clientes, el esquema de banca electrónica, utilizando instrumentos como la firma y documento electrónico. Cabe destacar que, para ambos casos, también hay avances importantes en las adecuaciones al marco jurídico que da validez a las operaciones financieras o comerciales que se realizan mediante transacciones electrónicas en línea.

Cuál es la diferencia de estos paradigmas de la economía digital respecto al esquema de e-gobierno. Realmente se puede decir que aunque el concepto

acuñado como tal es reciente, en las Administraciones Públicas siempre han existido los esquemas de trabajo informatizado y que aún, en algunos casos, se ha ido mas allá al haberse establecido el desarrollo de la Política Informática. Ahora con el advenimiento de Internet, el empleo de las tecnologías asociadas se ha robustecido y ha pasado a ser una herramienta más de rediseño organizacional que una herramienta exclusivamente tecnológica.

Experiencias recientes, de hace 3 ó 4 años en el mundo, han venido confirmando porque este planteamiento de Modernización del Sector Público es toda una realidad, casos como los de Singapur, Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Brasil y, por supuesto, Estados Unidos, se están consolidando, en la medida que van alcanzando sus objetivos inmediatos y sentando las bases para adoptarlo de manera definitiva como una opción viable para la ciudadanía.

Es claro que no hay modelos ni esquemas que se hayan trasladado de un país a otro, cada entidad gubernamental ha diseñado su propio Programa de Gobierno Electrónico, de acuerdo a sus propias condiciones, cultura, marco legal, desarrollo organizacional y tecnológico. Destacan, por supuesto, estrategias como

<sup>1</sup> SCM Supply Chain Management.

<sup>2</sup> Customer Relationship Management.

las de Singapur, Reino Unido y Canadá en el establecimiento del esquema pero, definitivamente, la adopción ha corrido por cuenta de cada gobierno.

Cuál es la propuesta del Gobierno Electrónico que está resultando atractiva y que, con las variantes y personalización necesaria para cada caso, se viene implementando en las administraciones públicas.

Experiencias de modernización administrativa en diferentes vertientes y enfoques se han puesto en marcha en todos los ámbitos del sector público, muchas de ellas exitosas, destacando entre otras: la profesionalización de los servidores públicos, la adopción de sistemas de calidad, informatización administrativa, el establecimiento de procesos de simplificación y desregulación, la sistematización de documentos, cada una ha aportado su respectiva cuota para lograr mayor eficiencia y eficacia en el accionar de la administración, entonces y a la luz de estas experiencias, cuál es la oferta novedosa que hace el e-gobierno.

Los componentes comunes para la mejora integral de la operación del sector público, vía este modelo, se agrupan en dos grandes rubros: el relativo a la

calidad en la prestación de la gestión de los servicios y al de su desarrollo tecnológico.

Esto tiene una explicación, en todas las administraciones públicas se tienen o padecen casi de las mismas virtudes o defectos, y de estos últimos se destacan: organizaciones y servicios diseñados sin enfoque hacia el cliente, organización de las estructuras con características de funcionamiento vertical, redundancia no deseada de documentos y requisitos para el trámite de servicios en diversas entidades de gobierno, operación de la gestión sobre la base de funciones y no de procesos administrativos, ausencia de enfoque de sistemas, aislamiento entre los sistemas de información y duplicidad o vacíos en la integración de las bases de datos.

Cuál es entonces el ingrediente o factor que ha generado la expectativa de poder alinear a la organización a un modelo que tenga como centro al ciudadano y que permita disponer de los **recursos de información**, para poder solventar, con mejor calidad, la prestación de los servicios públicos que estén asociados a un documento expedido por la autoridad o la gestión de un servicio público en campo.

La hipótesis principal de lograr una mejora significativa en la prestación de los servicios públicos a partir de este esquema, radica en dos conceptos básicos: **la información y la comunicación**. La multiplicidad del tipo de servicios que ofrecen las administraciones públicas presenta gran diversidad con respecto a lo que pudiéramos denominar productos o entregables, es claro que sectores como los de Salud, Justicia, Seguridad Pública, Educación, Desarrollo Urbano, Ecología, entre otros, los servicios que se prestan son hacia las personas, a sus propiedades o a su entorno en un plano físico, pero es innegable también, que como complemento a estos servicios públicos de carácter físico esta asociada información, que regularmente se registra, almacena y posteriormente se consulta y actualiza en expedientes, por tanto, la intersección entre los dos tipos de servicios que van hacia las personas o su entorno físico y aquellos servicios cuya materialización es a través de un documento oficial, es la información.

Para el caso de los servicios que proporciona el Gobierno estatal, según una clasificación que corresponda al producto final o entregable al ciudadano, el porcentaje del total que se otorgan es:

1. Documentos.- Certificado, acta, recibo, acuerdo, directorio, boleta, placa, permiso, licencia (57.20%).
2. Asesoría.- Información al público vía telefónica, personal y en sitio (23.7%).
3. Insumos, apoyos en especie.- Artículos como herramientas, llantas, tractores, ganado, semillas, vacunas, enseres agrícolas (10.0%).
4. Capacitación.- Capacitación para el trabajo (2.7%).
5. Asistencia Médico/Social.- Atención médica y diferentes servicios de carácter social (6.4%).

Se observa que prevalecen los servicios que pueden ser modelados a través de las relaciones entre el solicitante, la dependencia gubernamental y la información que fluya a través del proceso.

En tal sentido el ingrediente antes referido es el Internet y las tecnologías asociadas a él, porque de una manera relativamente sencilla permite conectar a las computadoras y redes de conocimiento que se desee y poder compartir y tener acceso a información en línea.

Para potenciar los beneficios que la red ofrece en un plano individual y escalarlos al nivel de un gobierno y toda su población, es necesaria la convergencia de diferentes disciplinas, herramientas administrativas, normatividad, rediseño de estructuras orgánicas, reingeniería de los procesos administrativos e ingeniería de la Información, esta convergencia y su integración es, en sí, un Programa de Gobierno Electrónico.

La potenciación del empleo de la tecnología asociado con la reorganización de las estructuras de atención del gobierno demanda que el e-gobierno se establezca con la visión de cumplir premisas, que son fundamentales para hacer realidad la gestión expedita y con calidad de los servicios públicos. En esta intención un Programa de Gobierno Electrónico debe de cumplir lo siguiente:

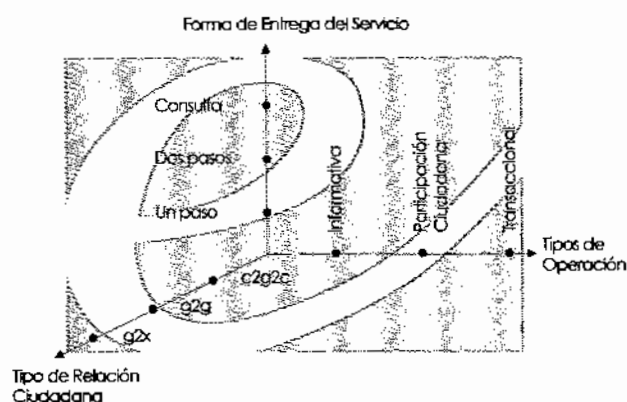
- Disponibilidad 7 días de la semana las 24 horas del día
- Acceso desde cualquier lugar, a cualquier hora
- Validez jurídica de las transacciones electrónicas
- Seguridad de la información y de las transacciones electrónicas
- Solicitud de información al ciudadano por única vez

- Oferta de trámites y servicios centrados en el ciudadano
- Cadena de valor del programa
- Medible y auditable

En el Gobierno del Estado de México, a partir del pasado 27 de Abril de 2001, se publicó en la Gaceta de Gobierno el Acuerdo por el que el titular del Ejecutivo estatal estableció el **Programa Gobierno Electrónico e-edomexico** cuyo objeto consiste en reorientar, acelerar y coordinar las acciones de las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública estatal, para integrar las tecnologías apropiadas; aplicaciones, procesos administrativos y logística de atención, con el propósito de facilitar a la ciudadanía, grupos sociales, empresas e instituciones su relación con el gobierno. ([www.edomexico.gob.mx/programa/](http://www.edomexico.gob.mx/programa/) Programa Gobierno Electrónico e-edomexico)

El Programa fue diseñado para cumplir diversas necesidades de la ciudadanía mexiquense y de la población en general. Teniendo como plataforma tecnológica a Internet y el potencial que conlleva al utilizarse a través de una computadora personal; hay que definir los espacios en que habrá interacción entre sociedad-gobierno, las diferentes relaciones entre los actores que interactúan y la forma de entregar los servicios.

Fig. 1 INTERACCION SOCIEDAD-GOBIERNO



Este modelo, puede quedar explicado a partir de una matriz tridimensional (Fig. 1), cuyo primer eje está formado por los tipos de interacción entre gobierno y sociedad, quedando estos establecidos de la siguiente forma:

- Facilitar el acceso a la información producida por el gobierno estatal
- Fomentar la participación ciudadana
- Posibilitar la realización de trámites a través de transacciones electrónicas

El segundo eje está integrado por los diferentes tipos de relación que se pueden dar entre los actores que participan:

- Relación ciudadano-gobierno-ciudadano (c2g2c)<sup>3</sup>
- Relación gobierno-gobierno (g2g)
- Relación gobierno-cliente ciudadano (g2x)

Y el tercer eje está dado por la forma en que el gobierno entrega el servicio público solicitado:

- Un paso, solicitud o trámite realizado y concluido a partir de una sola transacción electrónica; no es necesario que el ciudadano visite alguna oficina pública
- Dos pasos, solicitud o trámite realizado, de manera inicial, a través de una transacción electrónica, pero que necesariamente el ciudadano tendrá que acudir a la oficina pública para entregar documentos o concluir la gestión
- Solo consulta, el ciudadano no gestiona ningún servicio y sólo consulta información que genera la administración pública.

La materialización de los puntos de intersección de esta matriz hace realidad otra de las premisas del e-gobierno, la que se refiere a la personalización de la atención, aún cuando ésta se lleve a cabo por un medio virtual, el tratamiento uno-a-uno, de manera diferenciada y casuística, no se debe de perder de vista en esta nueva modalidad de atención.

El establecimiento de la primer capa de la plataforma tecnológica conlleva a

<sup>3</sup> c2g2c, notación adoptada del modelo de comercio electrónico, ciudadano-gobierno-ciudadano.



diseñar la Ventanilla Única Virtual, que es el medio por el cual el gobierno atiende a la ciudadanía, es decir, un punto único por el que se establezca la comunicación y se obtenga la respuesta o información sobre lo que se requiera o solicite. La tecnología Web<sup>4</sup>, ha hecho posible realizarlo de manera transparente para la población, además de ser capaz de ponerla en línea para su consulta o consumo, de tal suerte que para el caso de estudio que nos ocupa y que es el Gobierno del Estado de México, este primer componente se ve reflejado en el portal electrónico a partir de la publicación de:

- Comunicados y Boletines de Prensa
- Marco Jurídico del Estado de México
- Información sobre las dependencias gubernamentales
- Información sobre los servidores públicos
- Resultados del Sistema Integral de Evaluación del Desempeño
- Resultados de la Gestión Financiera Gubernamental con periodicidad trimestral
- Información para inversionistas, empresarios y contratistas
- Información del quehacer turístico, económico y social del Estado
- Información asociada a eventos y cultura

Por consiguiente, a través de un clic, poder acceder a la información que se genera en cada una de las dependencias gubernamentales. Hasta aquí, la interacción aunque es en ambas direcciones, los requerimientos son únicamente de carácter informativo; la sociedad requiere información y el gobierno se la proporciona con sólo acceder al portal electrónico. Ésta es la primera fase de un proceso evolutivo de interacción sociedad-gobierno que todavía no explota las posibilidades de poder enriquecerse mutuamente, lo que conllevaría a perder una gran oportunidad, así como un desperdicio de recursos.

De esta forma el siguiente nivel de interacción y comunicación se obtiene mediante la capa que permita facilitar ese intercambio en ambas direcciones, pero ya en un ambiente conversacional que posibilite la comunicación en línea, obteniendo retroalimentación y conocimiento inmediato a lo requerido, esto ha sido posible realizarlo a partir de la implementación de:

- Los foros ciudadanos ([www.edomexico.gob.mx/gemweb/sispro/default2.asp](http://www.edomexico.gob.mx/gemweb/sispro/default2.asp))
- Los foros temáticos
- Las comunidades virtuales

<sup>4</sup> World Wide Web, canal mundial para el intercambio de información.

- Los correos electrónicos
- Las secciones de denuncias, opiniones y sugerencias (<http://148.243.119.244/foro/principal.asp>)
- Las secciones de evaluación de la gestión pública ([www.edomexico.gob.mx/sispro/PartCiu1.asp](http://www.edomexico.gob.mx/sispro/PartCiu1.asp))

Esta vertiente de comunicación ha facilitado y agilizado la interacción entre la población y quien le sirve en los menesteres públicos, y también les ha permitido retroalimentarse sobre aspectos de mutuo interés. Pero hasta aquí, esta forma de interacción ha sido desarrollada principalmente en términos de obtener respuesta a casos concretos, a calificar o denunciar situaciones que se considera pueden ser mejoradas.

Queda entonces pendiente la capa mediante la cual el gobierno puede atender las solicitudes de gestión o realización de trámites para la obtención de un servicio público demandado por la ciudadanía, en términos de que cada solicitud sea recibida, procesada y concluida en un marco que garantice la confiabilidad y seguridad de la transacción electrónica, así como el de estandarizar los procedimientos y eliminar la discrecionalidad que pudiera darse en la atención de cada trámite. Este

apartado de la plataforma de servicios hacia la ciudadanía está conformado de varios elementos administrativos, logísticos y tecnológicos, en otras palabras, es lo que se conoce como **servicios en línea o e-servicios**. Para tal efecto se ha puesto en operación:

- El catálogo y fichas técnicas de los trámites o servicios que otorga el gobierno estatal (980 en la actualidad)
- Acceso a un portal electrónico dotado de medidas preventivas de seguridad para la información que viaja en la transacción electrónica
- Ventanilla única virtual (front office)<sup>5</sup> mediante la cual se puede realizar la gestión del trámite o servicio en línea, de manera personalizada, así como informarse de su avance y seguimiento. A la fecha existen 102 e-servicios

Hay aspectos que en su desarrollo adquieren gran importancia, sobretodo el esquema de e-gobierno, que tiene como filosofía: "servicios orientados al cliente", reorientar el diseño para favorecer y beneficiar al ciudadano, motivo por el cual la presentación del Catálogo de Trámites y Servicios debe de estar alineado al interés del solicitante, sustituyéndolo por el enfoque de "qué dependencia ofrece tal servicio".

<sup>5</sup> Front office, punto frontal de atención de una oficina.

Para lograr este propósito, en el portal e-edomexico, los servicios se han alineado de cuatro formas diferentes:

- Según ciclo de vida de un ser humano
- Según la agrupación de los grandes Procesos de Vida Administrativa, es decir los 8 ejes rectores del Plan Estatal de Desarrollo
- Según la región donde viva o demande ser atendido el ciudadano
- Según la personalización que cada ciudadano requiera en términos de la información que disponga.

( [www.edomexico.gob.mx/TRAM%20Y%20SERVS/servicios.htm](http://www.edomexico.gob.mx/TRAM%20Y%20SERVS/servicios.htm) )

Esta forma de organizar la información establece las bases para que al ciudadano se le facilite la consulta, el acceso y la gestión, y, de manera paralela, el Gobierno se organice internamente para atender los servicios demandados a partir de este enfoque.

Aquí es conveniente destacar que, de manera análoga al establecimiento del paradigma e-gobierno, la contraparte, que corresponde a la ciudadanía en el ámbito mundial, también está en un amplio proceso de fortalecimiento y consolidación conocido como **Sociedad de la Información**, la cual en una de sus vertientes interacciona con las

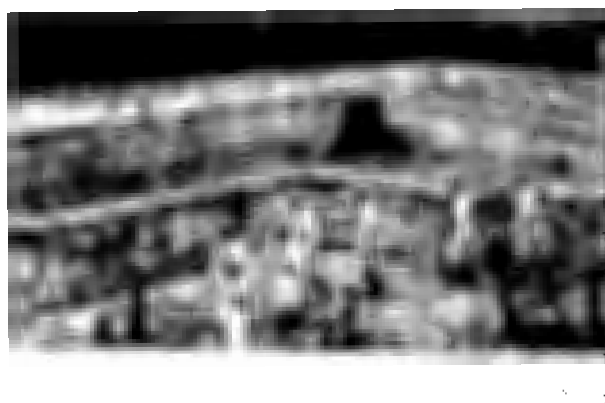
administraciones públicas. Una manera simple y básica de explicarlo, es referir que se privilegia al ciudadano y que el poder de la toma de decisiones y elección de sus opciones de vida, se potencia a través del acceso, consulta y utilización de la información que existe en el medio, donde una de las fuentes principales es la red Internet.

El rostro fuerte del e-gobierno inicia en esta etapa: organizada la información por intereses ciudadanos, y el gobierno dando respuesta en las mismas condiciones en que ha sido capaz de recibir las solicitudes de trámites o servicios, se enfrenta a dos canales de recepción de solicitudes: en línea y por los métodos convencionales de atención en ventanilla o mostrador material. Aquí el e-gobierno debe de superar su primera prueba democrática y de eficiencia, las solicitudes tienen las mismas prioridades y deben de ser atendidas con equidad en términos de recursos y tiempo. Para lograr esto, de manera sistemática y no eventual, se hace necesario el Rediseño o Reingeniería de los procesos administrativos de los servicios, es decir, no basta la implementación de un portal (front office) para recibir, de forma expedita, las solicitudes, ahora la organización debe de estar preparada para dar celeridad y atenderlas con calidad.

Para tal efecto es necesaria la implementación de los esquemas de back office<sup>6</sup> electrónico, en otros términos el **e-gobierno-interno**, lo cual conlleva necesariamente a realizar procesos amplios y consistentes de rediseño organizacional, reingeniería de procesos administrativos, estandarización y homologación de bases de datos, desarrollo de intranets, implementación de sistemas de trabajo en grupo y en colaboración, así como el establecimiento implícito de un programa de Administración del Cambio.

A la luz de este enfoque, el rostro del Gobierno tradicional en el **e-gobierno-interno**, es cuando realmente sufre su transformación para poder otorgar lo que en premisa está establecido: simplificación, economía y transparencia hacia el ciudadano.

Esta fase de Ingeniería de la Información es necesaria y provocada, en parte, por el fenómeno natural que ataca a todos los sistemas dinámicos, llámese biológicos, políticos, sociales, administrativos, ingenieriles, conocido como Entropía<sup>7</sup>, la cual, de manera específica para las organizaciones administrativas, se genera por: falta de comunicación directa y sin ruido entre dependencias y servidores públicos; deficiencia en el diseño de los



sistemas administrativos por ausencia de enfoque sistémico, desalineamiento y falta de retroalimentación para el ajuste de los procedimientos, con respecto a las necesidades que se van generando de manera dinámica; y deficiencia en los sistemas de información y bases de datos asociadas. Como una fortaleza del e-gobierno posterior a su implementación, se tendrán los elementos que permitirán mantener el alineamiento de los procesos con respecto a los requerimientos y a las relaciones que ocurren entre los procesos.

Esta tesis está soportada en lo siguiente: el otorgamiento de un servicio público requiere que se disponga de información única, integrada, confiable y oportuna. La tecnología Web, como parte de sus bondades, está regresando a la posibilidad de sostener esquemas de Proceso de Datos Centralizado Virtual, es decir, cada área de gobierno es dueña

<sup>6</sup> Back office: área interna para la atención de una oficina.

<sup>7</sup> Entropía, fenómeno que describe el caos y desorden.

y responsable de administrar su información, ya sea en servidores de datos propios e independientes o de uso compartido. Por tanto, no importa en donde esté la información, ni quién la administre, lo importante es que se pueda compartir y que las redundancias o inconsistencias puedan ser detectadas con oportunidad.

administrativa; la participación de los servidores públicos; identificación de documentos de entrada y salida; tiempos y tolerancias de cada procedimiento administrativo, lo que conlleva, sin llegar a un estado mecanicista, a disponer de los elementos necesarios para medir la eficacia y eficiencia de cada tramo del proceso administrativo.

En este sentido las condiciones de infraestructura para la colaboración en el trabajo en línea están dadas para aquellos trámites que requieren del concurso de diferentes dependencias de forma simultánea, debido al acceso compartido de la información, logrando, de manera adicional, mejorar los tiempos de resolución, así como evitar o reducir los tiempos de correspondencia o traslado, entrega y recepción de documentos, eventos que, como otros que son identificados en el proceso de reingeniería, son eliminados por no aportar valor al proceso de gestión del trámite.

Un valor intrínseco que se tiene en los sistemas de información que corren en ambiente web, es que se pueden parametrizar con el nivel que se desee, principalmente: las actividades a desarrollar y su secuencia; las responsabilidades de cada área

El punto fino de la alineación dinámica de los procesos para aminorar los efectos de la entropía, está en el establecimiento de una nueva forma de realizar el Seguimiento y Control, es decir, la evolución hacia un esquema de Control Predictivo que, con base a alarmas, banderas, señales críticas e indicadores en línea que previo a su parametrización proporcione el Sistema, permitan ajustar los pasos o procedimientos de un proceso administrativo, todo esto operado en un ambiente de Intranet<sup>8</sup> bajo esquemas de seguridad informática del más alto nivel, a la vez, de que permita realizar mediciones y auditoría en tiempo real sobre la ejecución de los procesos administrativos asociados a la prestación de los servicios. Este concepto seguramente se conocerá en el futuro como Contraloría Electrónica Predictiva. Para el caso del Gobierno del Estado de México, existe un avance muy importante respecto a los procesos de los Programas

<sup>8</sup> Intranet, red interna de las organizaciones bajo la plataforma Web.

y Proyectos de Gobierno asociados al Presupuesto, reflejado en el Sistema Integral de Evaluación del Desempeño (SIED, [www.edomexico.gob.mx/sied](http://www.edomexico.gob.mx/sied)), en el cual actualmente se registran, actualizan y consultan los indicadores de la gestión pública. Esta primera fase de implementación atiende a la publicación periódica de los referidos indicadores, la segunda generación de los mismos se aspira que sean calculados a partir de registros electrónicos, es decir, que a partir de la información que provenga de los sistemas de información del back office de cada Programa, Proyecto o servicio, se obtenga la información necesaria para la cuantificación de los indicadores, lo que permitirá más adelante realizar el seguimiento en línea de los indicadores en tiempo real según se vayan ejecutando las actividades del gobierno estatal.

En resumen **el establecimiento del back office electrónico, es la parte medular del paradigma del e-gobierno.** Su desarrollo y ejecución, de manera sistemática, es lo que proporciona la posibilidad de que el ciudadano, también en línea, pueda consultar el avance y seguimiento de su trámite y retroalimentar al gobierno de su conformidad o, en caso contrario, de ajuste al proceso.

Esta fase del e-gobierno va a orientar a las Administraciones Públicas que lo apliquen con seriedad hacia un paradigma más evolucionado y de beneficio total para la ciudadanía: el Gobierno Digital. A partir del Gobierno Electrónico se van a detonar la gestión de los autoservicios y la obtención directa de los productos solicitados, si estos son finalmente documentos oficiales expedidos por la autoridad competente, lo que conllevará a la producción en sitio de documentos digitales. Para ello se hace necesaria la digitalización de un gran acervo de documentos originales, así como la producción de los nuevos emitidos mediante técnicas de las Tecnologías de la Información.

A la par de este esfuerzo, es necesaria la implementación de la firma digital<sup>9</sup>, tecnología mediante la cual la documentación producida tenga la misma validez que la producida con firmas autógrafas.

Esta etapa del Gobierno Electrónico, conduce, de manera natural, a un amplio proceso de actualización del marco jurídico hacia un enfoque digital, lo que implica dar las facilidades y beneficios que, por si sola, trae la tecnología a un marco legal que ampare propiedad, seguridad, integridad y confidencialidad de la información.

<sup>9</sup> Firma digital, componente de la Infraestructura de Llave Pública (PKI), cadena de caracteres encriptados mediante la cual se asegura la validez de documentos y posibilidad de acceso únicamente para emisor y receptor autorizados.



Para el caso del Gobierno del Estado de México actualmente se tienen implementados 102 servicios en línea, los cuales cuentan con su portal de servicio de back office ([www.edomexico.gob.mx/servicios/serv.htm](http://www.edomexico.gob.mx/servicios/serv.htm), Servicios en línea)

Adicionalmente al desarrollo del modelo para atender las necesidades surgidas por la ciudadanía bajo este esquema virtual, es necesario también desarrollar la componente del gobierno electrónico hacia el interior del mismo aparato público, esto con el propósito de autosatisfacerse en sus necesidades internas, dicho en otros términos, el establecimiento de un esquema de Intranet que apoye a la gestión interna. Este es otro de los componentes de la matriz antes referida y que señala la relación gobierno-gobierno (g2g), en cualquiera de sus diferentes versiones, es

decir, relación entre dependencias del mismo gobierno o relaciones entre gobierno estatal con gobierno federal, con gobiernos municipales y de otras latitudes del mundo.

Con respecto a lo que es necesario desarrollar e implantar para el segmento de competencia entre dependencias del mismo gobierno, se requiere de disponer y operar herramientas estandarizadas para el seguimiento del back office de los servicios, así como de otros aplicativos de carácter particular que demande cada dependencia. En esta dirección las tecnologías asociadas a Internet, como son el software para flujo de trabajo (workflow), bases de datos colaborativas y la conjunción de bases alfanuméricas y de imágenes, cobran singular importancia por las facilidades y filosofía con las cuales están construidas. Para el caso que nos ocupa, en la Intranet se han implementado, entre otros, los siguientes sistemas:

- Portal de autoservicio de los servidores públicos
- Sistema de e-regionalización
- Sistema para el Seguimiento de los Programas Gubernamentales
- Sistema de Control de Puntualidad y Asistencia

- Declaranet y Evaluanet
- Sistema de Control de Presupuesto
- Sistema Integral de Evaluación del Desempeño

([www.edomexico.gob.mx/sa/ingreso/logon.htm](http://www.edomexico.gob.mx/sa/ingreso/logon.htm), gestión interna g2g).

Para los otros niveles de la relación gobierno con otros gobiernos (g2G), los modelos del e-gobierno en el contexto mundial muestran desarrollos incipientes y elementales, el concepto de gobierno electrónico entre gobiernos no es simplemente tener ligas entre sus portales o referirse a ellos como “sitios de interés” o “sitios relacionados”. El esquema real es el que debe de estar diseñado en torno al ciudadano, y si existen trámites a realizar por parte del público en los cuales están relacionados varios niveles de gobierno, la solución esperada es que estos trámites (igual que puede ocurrir entre dependencias del mismo nivel de gobierno) puedan compartir información y atender, de manera paralela, el tramo del proceso que le corresponda con estricto respeto a sus competencias, siendo para el ciudadano transparente la operación del mismo.

Por consiguiente este esquema que conllevaría a atender al ciudadano indistintamente desde el portal de un gobierno estatal o del portal de un

gobierno municipal o federal, para la consecución de obtener el servicio por esta vía, es uno de los principales retos a futuro de este paradigma de atención ciudadana. Este tipo de servicios se están clasificando como Servicios terminales. Para nuestro caso de estudio, hay avances en varios sectores, entre el Gobierno del Estado de México, Estados y Gobierno Federal:

- Compranet, publicación sobre licitaciones públicas
- Programa de Cooperación Interinstitucional entre Procuradurías, acceso a base de datos de niños secuestrados, personas desaparecidas y personas desconocidas en los SEMEFO
- Empresas Objetadas y Servidores Públicos Inhabilitados
- Finalmente la ultima combinación de esta matriz arroja la relación gobierno-cliente ciudadano (g2x), es decir, aquellos grupos de la sociedad organizada que tienen relaciones con el gobierno, como es el caso de empresarios, promotores de vivienda, proveedores, para nuestro caso en este rubro se tienen los siguientes sistemas desarrollados:



- Centro Electrónico de Atención Empresarial
- Auto verificación de empresas
- Seguimiento a contratistas de Obra Pública
- Licitaciones y concursos

(<http://148.243.119.248/sa/ingreso/html/g2x.htm>, Empresarios, promotores y proveedores (g2x).

Reforzando lo mencionado en líneas anteriores con respecto a la posibilidad de establecer mediante intranets el trabajo colaborativo, el Centro Electrónico de Atención Empresarial, es un ejemplo de este esquema de trabajo, actualmente mediante este Centro y para los giros denominados de bajo y nulo riesgo, y para aquellas empresas que se deseen establecer en territorio mexiquense, a través de este portal se obtiene, en término de 8 horas, su dictamen integral para el establecimiento de la empresa, dictamen que conlleva los de Protección Civil, Ecología, Salud, Vialidad y Desarrollo Urbano.

([www.edomexico.gob.mx/cae/cae.htm](http://www.edomexico.gob.mx/cae/cae.htm), Centro Electrónico de Atención Empresarial).

Uno de los atributos primordiales del Programa de Gobierno Electrónico es que debe de ser medible y auditable, es

decir, implantar su Cadena de Valor, prevenir que no se autocontemple, como una panacea administrativa gubernamental y que sea absorbido por la misma Entropía. Existen estudiosos en la materia<sup>10</sup> que han empezado a determinar diferentes tipos de métricas para evaluar los resultados e impactos que los programas de Gobierno Electrónico han acarreado, hay diferentes factores, que definitivamente están asociados con la madurez y desarrollo administrativo y tecnológico que pueda tener un país o Estado, hay otras métricas que consideran el esfuerzo de la implementación y otras que atienden el asunto de la conectividad colectiva. Algunas de éstas son las siguientes:

- Porcentaje de servicios implementados en línea con respecto al total de servicios
- Profundidad del servicio
- Penetración del servicio
- Madurez del servicio
- Medición con respecto a la atención tradicional
- Métricas asociadas a la conectividad y uso de los servicios en línea

De las mediciones realizadas por diferentes empresas u organismos académicos, se destaca que aún en los países con mayor desarrollo en el

<sup>10</sup> World Markets Research Centre, Accenture, Central IT Unit, Brown University USA,Grandes Metropolis.

e-gobierno todavía no se alcanzan niveles completos e integrales de funcionamiento.

Finalmente hay otros aspectos asociados al esquema que es necesario considerar, entre ellos el más importante es el de la conectividad masiva y la adopción de la cultura digital generalizada. Está claro que para poder acceder a esta modalidad en la prestación de los servicios por parte de la población, se requiere infraestructura de línea telefónica, computadora personal y conexión a

Internet. En este renglón las estrategias e iniciativas al respecto se han desplegado desde las diversas instancias de los gobiernos, sector privado y organizaciones privadas. Considero que está fuera del alcance de este ensayo abundar sobre el particular, sólo referiré que, para el caso del Estado de México, el horizonte puede ser promisorio, puesto que su matrícula escolar es la más grande del país y es, en este extracto de la población, donde los recursos y la educación digital seguramente se capitalizarán en el futuro.

## Conclusiones

El Gobierno Electrónico, más que una modalidad de emplear la tecnología en los procesos administrativos de la Administración Pública, se ha venido significando como una oportunidad de hacer realidad algunas premisas o hipótesis que se han establecido para la Modernización del Sector Público, aún en esta fase de arranque mundial. Creemos que es un modelo en el cual pueden converger las diferentes corrientes de Conversión de la Administración Pública y que, a la luz del potencial que brinda Internet, se pueda mejorar la comunicación entre servidores públicos y sociedad en general, así como también entre los mismos servidores públicos, mantener alineados los procesos a la dinámica que exige la sociedad, disponer de información única, integrada y oportuna para una mejor toma de decisiones, hacer realidad el funcionamiento y operación de la Ventanilla Única Virtual para atención del ciudadano, de disponer de Sistemas de Información y Bases de Conocimiento que produzcan eficacia y eficiencia en la gestión interna, y que faciliten la evaluación, desempeño y rendición de cuentas del sector público.

Por diversos factores de tipo cultural, social, económico, tecnológico, entre otros, se puede agregar que este paradigma está en sus inicios, el potencial de la tecnología sin duda en el futuro seguirá permitiendo hacer las cosas más fáciles y simples, como es el caso de la conectividad móvil o el desarrollo de computadoras del tamaño de la palma de la mano, pero, como se ha visto, el modelo exige de otros factores propios de la organización que permitan el establecimiento del paradigma para evitar que simplemente pase a ser una moda tecnológica que se implante en una administración temporal.

En el Gobierno del Estado de México, el **Programa e-edomexico**, se ha integrado con seis componentes:

- Marco jurídico Digital
- Impacto a la Organización
- Impacto a la Sociedad
- Componente Tecnológico
- Fronteras del Programa
- Agenda de Proyectos

Con ellos se ha pretendido que tenga un Marco Legal congruente con el desarrollo tecnológico digital, con enfoque sistémico, que ponga en el centro al ciudadano y que potencie la tecnología a favor de todos aquellos que sostienen relaciones con el Gobierno estatal.

Actualmente en el portal e-edomexico se publica información de todo tipo para ser consultada por toda la población, a la fecha se brindan 102 **servicios en línea o e-servicios** ([www.edomexico.gob.mx/servicios/serv.htm](http://www.edomexico.gob.mx/servicios/serv.htm)), prácticamente todos los sectores de la administración pública ya proporcionan servicios en esta modalidad.

El enfoque que se ha adoptado en el Estado de México no ha sido el de publicar un portal para la recaudación de impuestos o derechos que causen los servicios o trámites que se otorgan; la fase del pago ha sido concebida como una actividad más dentro del proceso de gestión del servicio, por tanto, en el portal se encuentran servicios que son gratuitos y servicios con costo.

Hay factores que están asociados a la brecha digital de cada pueblo, a la cultura de la economía digital que se disponga, pero, finalmente, quien habrá de fijar si el producto es atractivo o no es el ciudadano. Si a éste se le facilita pagar sus impuestos por Internet, aunque no tenga cultura de pago de impuestos, entonces será probable que lo haga por este medio o siga sin hacerlo aún contando con diferentes opciones. Así también, es innegable que cualquier ciudadano que esté en un lugar lejano a donde tenga que tramitar la expedición de algún documento oficial, si se le dan las condiciones de integridad, confidencialidad y seguridad, lo va a realizar por este mecanismo porque le habrá ahorrado costos y tiempos, es decir hay que trabajar paralelamente y con el mismo énfasis y ahínco en el desarrollo administrativo y tecnológico, así como también, en ganarse la confianza del ciudadano en esta forma de hacer gobierno.

Por otra parte, el papel que juegan los servidores públicos es fundamental para su establecimiento definitivo exitoso, en este sentido se considera procedente, como se ha referido anteriormente, el establecimiento de un Programa de Administración del Cambio, que, para nuestro gusto, más bien se debe denominar de Autogestión del Cambio, el cual esté alineado a las políticas y estrategias que en materia de Desarrollo de Personal establezca la Administración Pública Estatal.

Así también para el caso particular del Estado de México, los Programas de Gobierno Electrónico Municipal tendrán que desarrollarse y, en términos de la madurez que se adquiera, proporcionar Servicios Terminales a la ciudadanía, igual caso tendrá que suceder con los servicios que proporcionan de manera compartida el Estado y la Federación.

En la medida que el **e-gobierno-interno** se consolide, uno de sus principales retos será el de ir equilibrando que las solicitudes y gestiones de servicios públicos se realicen por ambos conductos, de tal suerte que sea una realidad la gestión virtual y la visita cada vez más esporádica a las oficinas públicas, lo que finalmente para el ciudadano le representará economía de tiempo y desplazamiento, menos molestia y transparencia, y a la Administración Pública le permitirá reorientar sus esfuerzos e inversiones en consolidar esquemas de profesionalización de los servidores públicos, mejora de la infraestructura, consolidación de bases de conocimiento y programas de mejora continua de los procesos administrativos.

Finalmente, y de manera recíproca, como la sociedad en general está adquiriendo mayor independencia y poder de decisión centrado en la información, **Sociedad de la Información**, para el Gobierno es la oportunidad de establecer, de manera sistemática, un modelo de **Administración del Conocimiento**, basado en: sus procesos administrativos, en el conocimiento que poseen sus servidores públicos y la frecuencia, necesidades y características de los servicios públicos que demanda la sociedad.

# Bibliografía

**Prins, J. E. J.** Designing E-Government. Ed. Kluwer Law International, 2001.

**Barquin, Ramon.** Building Knowledge Management Environments for Electronic Government. Ed. Management Concepts, 2001.

**Holmes, Douglas.** eGov eBussiness Strategies for Government. Nicholas Brealey Publishing, 2001.

**e-gov@local** Towards a National Strategy for Local E-government. Local Government Association.

**Global e-government Survey.** World Markets Research Centre and Brown University USA, Mayo 2002.

**eGovernment Leadership – Realizing the Vision.** Accenture Innovation Delivered, April 2002.

**Information Age Government.** Benchmarking Electronic Service Delivery. A report by the Central IT Unit, July 2000.

**Comisión 4 La Sociedad de la Información y la Ciudad.** Metrópolis 2002. Reunión Grandes Metrópolis. Seúl, Mayo 27 al 31, 2002.

**Programa Gobierno Electrónico e-edomexico,** Gobierno del Estado de México, 2001.

**Turban, Efrain.** Electronic Commerce. Prentice Hall, Upper Saddle River, NJ 07458, 2000.

**Kalakota, Ravi.** e-Business 2.0 Roadmap for Success. Addison-Wesley, 2001.

**Colenso, Michael.** Kaizen Strategies for Successful Organizational Change. Prentice Hall, 2000.

**Moore, Mark H.** Creating Public Value. Harvard University Press, 1995.

**Carr, David K.** Managing Change Process. McGraw-Hill, 1996.

**Drucker, Peter F.** Los Desafíos de la Administración en el Siglo XXI. Editorial Sudamericana, S.A., 1999.

**López Palomino, Raúl.** La Inteligencia Sistémica en Acción. Ediciones Castillo, S.A. de C. V., 2001.

**Davenport, Thomas H.** Ecología de la Información. Oxford University Press, 1999.

**Mylls, Robert.** Information Engineering. Case Practices and Techniques. John Wiley & Sons, Inc, 1994.

**Hares, John S.** Information Engineering for the Advanced Practitioner. John Wiley & Sons, 1992.

**Collins, Heidi.** Corporate Portals Revolutionizing Information. Access to Increase Productivity and Drive the Bottom Line. Amacom, 2001.

**Szuprowics, Bohdan.** Implementing Enterprise Portals Computer Technology Research Corporation, 2000.

**Scholz-Reiter, Bernd.** Business Process Modelling. Springer.

**Marshall, Chris.** Enterprise Modeling with UML. Addison Wesley, 1999.

**Rescorla, Eric.** SSL and TLS Designing and Building Secure Systems. Addison Wesley, 2001.

**Pipkin, Donald L.** Information Security. Prentice Hall, 2000.

**Public Key Infrastructure Management in the Government of Canada.** Treasury Board of Canada Secretariat, May 1999.

**Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.** Servicios de Certificación de Firma Digital. Biblioteca del Congreso Nacional. Chile, 2002.

**Firma Digital.** Sala de Sesiones del Congreso Argentino. Argentina, Noviembre 2001.

**Austin, Tom.** PKI, A Wiley Tech Brief Series. John Wiley & Sons, Inc, 2001.

**Mertins, Kai.** Knowledge Management. Springer-Verlag Berlin-Heidelberg, 2001.

**Tiwana, Amrit.** The Essential Guide To Knowledge Management. Prentice Hall, 2001.





# La modernización y el cambio en la administración pública del Estado de México. Un modelo para una institución de seguridad social.

Por:  
**Santiago G. Velasco Monroy\***

*Los modelos que plantean la crisis en la democracia, se vienen sustentando en las críticas al Estado de bienestar con una clara preocupación de los problemas de gobernabilidad, lo que lleva a su estudio a través de diversas líneas de formulación que van desde las conservadoras, hasta las liberales y marxistas.*

*El nuevo perfil de gestión, en materia de seguridad social, debe incorporar una dimensión humanística y un conocimiento científico, más allá del manejo de técnicas complejas, en el que se atribuya un lugar central a la innovación. Un modelo de gestión cimentado en los conocimientos, habilidades, comportamientos y ética de un servidor público consciente de su papel en la seguridad social.*

*Dos aspectos importantes en la nueva gestión pública del Instituto son: fortalecer y consolidar la generación de consensos entre el Instituto y los propios derechohabientes, y considerar el cabildeo como una nueva necesidad procedimental, que permita a la institución una mayor convergencia entre lo que esperan los servidores públicos del Instituto y lo que la propia institución espera de los servidores públicos.*

**Palabras clave:** Estado de bienestar, seguridad social, modernización, cambio, calidad, cabildeo, derechohabiente.

*Models that assume crisis in democracy sustain themselves on the critics to the welfare state with a wide concern about governance problems, which has taken his study through several formulating lines which go from the conservative ones until the liberal and marxist others.*

*The new management profile on the line of social security must abroad a humanistic dimension and a deep scientific knowledge which goes far beyond from complex techniques handling in which there is a central space for innovation. A management model based on public officials' knowledge, skills, behaviours and ethics in the consciousness of his role in social security.*

*Two main aspects in public management are: Strengthening and consolidating the generation of agreements between the institute and the users, considering pre-agreements as a new procedural need, which allows the institute a greater coincidence between what public officials expect and what the institution expects from them.*

**Key words:** Welfare state, social security, modernization, change, quality, preliminary talks, users.

\* Vicepresidente del Consejo Directivo 2001-2004 del IAPEM, actualmente Director General del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios; es Licenciado en Administración de Empresas, con maestrías en Administración Pública y en Sistemas, y candidato al Grado de Doctor en Administración Pública; Ensayista de la Revista IAPEM, y autor de diversas obras publicadas, como Nuevas Estructuras Organizacionales para la Administración Pública; Premio IAPEM, Pre 2a Estado México Lic. Adolfo López Mateos; Catedrático de las facultades de Contaduría y Administración y de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UAEM; ha ocupado diversos cargos en la administración pública estatal y municipal entre los que destacan: Secretario de la Contraloría, Subsecretario de Planeación, Director General de Organización y Documentación, y Tesorero del Ayuntamiento de Toluca.

## Introducción

Los gobiernos estatales se encuentran ante nuevos entornos económicos y sociales, su futuro en los principios del nuevo siglo los llevan a repensar su papel y su actividad. El gobierno en el mundo occidental se ha caracterizado por asumir un papel más decisivo en el desarrollo de proyectos políticos en regulación y redistribución económica, su postura de inminente Estado benefactor fortaleciendo los programas asistenciales que, sin lugar a duda, le han llevado al incremento en el gasto público para proporcionar los servicios. Un Estado que es visto como causa de problemas sociales, estableciendo estrategias como la privatización de las empresas públicas, la propia desregulación, los recortes presupuestales y reformas administrativas, entre otras, con el propósito de efectuar un cambio en el entendimiento del papel que debe desempeñar el gobierno en la sociedad.

Las tendencias surgidas desde los años 80's, pero como movimientos políticos desde una década antes, cuando entra en crisis el Estado de bienestar, la Gran Bretaña y los países de Escandinavia se interesan en los problemas de gobernabilidad generados por la escasez de los recursos públicos y la dificultad

para cambiar los mecanismos de recaudación, pero fundamentalmente por la baja de credibilidad que hace perder la legitimidad a los gobiernos, genera lo que vino a denominarse una *crisis en la democracia*. Esto obliga a que en el ámbito internacional se promueva la reestructuración del Estado y las reformas en la administración pública.

Se inicia una identificación de cambios paradigmáticos respecto al gobierno que va desde el énfasis de control de insumos-demandas hacia un enfoque en resultados y control de lo que se produce; de una relación, interacción e interdependencia del binomio gobierno-sociedad y de la evaluación del gobierno. El cambio de énfasis de control de insumos-demandas requiere de nuevas formas de participación social, nuevos canales para que la opinión pública intervenga en las políticas, nuevas formas de ofrecer los servicios públicos, y mayor énfasis en la eficiencia y en la productividad.

La interacción del gobierno y la sociedad como paradigma de un gobierno que se posesiona en un papel dominante, depositario evidente del poder político y la autoridad, se debe transformar en un gobierno que aún cuando siga siendo el actor propio para la ejecución de las políticas públicas, pero consciente de su

dependencia con otros actores está redefiniendo la relación entre el área política y la administrativa para la operación de modelos orientados por la filosofía de mercado.

Por su parte, la evaluación del gobierno como otro paradigma del sector público burocrático, caro, ineficiente e ineficaz, deberá trascender para transformarse en un gobierno eficiente, coordinador de esfuerzos y, sobre todo, que reconoce la opinión ciudadana para eficientar la gestión pública.

Uno de los aspectos que han provocado los cambios en los gobiernos es la crisis financiera del Estado debido al crecimiento constante y automático del gasto público que lo ha llevado a un creciente déficit público provocando problemas para mantener los programas asistenciales, característicos del Estado de bienestar y, en consecuencia, crecientes protestas públicas.

Otro factor que lleva a repensar conceptos y prácticas de soberanía, Estado-Nación y gobernabilidad lo es la globalización, como una compleja serie de procesos, "la globalización es el nombre de un sistema de poder. Y, como el Espíritu Santo, no tiene fronteras. Pero como el Monte Everest, está allí. Y como

la ley de la gravedad, es una evidencia irrefutable. Pero como el dios latino Jano, tiene dos caras. La buena cara es la del avance técnico y científico más veloz de toda la historia. (...) Pero Jano tiene otra cara menos atractiva. La velocidad misma del desarrollo tecnológico deja atrás, quizás para siempre, a los países incapaces de mantener el paso."<sup>1</sup>



Manuel Carranza Barón

Carlos Fuentes es más que elocuente en esta definición de globalización, conjunto de procesos influenciados y acelerados por los avances en los sistemas de comunicación y transmisión de información, generando una revolución en las comunicaciones y un crecimiento de la tecnología de la información que va desde las elementales computadoras, la Internet, la comunicación satelital y el propio gobierno electrónico, todo esto implica nuevas formas de enfrentar una sociedad y economía del conocimiento y, en consecuencia, modificar las estrategias de comunicación política.

<sup>1</sup> Fuentes, Carlos. *-En esto creo A/Z-*. Ed. Seix Barral Biblioteca Breve, México, 2002, pp. 88-89.

Esto también ha creado la necesidad de diseñar nuevas estrategias para concebir contrapesos políticos al capital privado, enfrentar los nuevos contextos en la toma de decisiones de política pública y buscar superar las deficiencias de instrumentos de control como la legislación y políticas regulatorias frente a los actores corporativos transnacionales.

En resumen, la globalización obliga a repensar la Nación, los espacios regionales se modifican, el viejo poder no existe, los tratados de libre comercio se están haciendo en el marco de nuevos actores, las decisiones se toman en otros espacios, no se hacen en el seno de los partidos políticos, ni se definen en el interior del Poder Ejecutivo, hay que entender que los Estados, principalmente los latinoamericanos, están obligados a reconfigurarse a través de un ajuste estructural que, necesariamente, requiere de un ajuste jurídico y la modificación del aparato estatal, de no hacerlo el rezago dramático puede ir ampliando la brecha.

### La inminente transformación del Estado de bienestar

Los modelos que plantean la crisis en la democracia, se vienen sustentando en las críticas al Estado de bienestar con una clara preocupación de los problemas de gobernabilidad, lo que lleva a su estudio

a través de diversas líneas de formulación que van desde las conservadoras, hasta las liberales y marxistas. El fuerte componente de la derecha interpreta la crisis del Estado benefactor por la excesiva intervención del Estado, lo que supone que la economía se vea afectada por no dar posibilidades al mercado de actuar; las demandas sociales frente a la estructura gubernamental son crecientes que no se cuenta con los suficientes recursos para dar respuesta, lo que a su vez lleva a la presencia de una crisis fiscal. Sus propuestas se orientan a reducir la esfera de la política, hacer que el gobierno se despliegue y permita la actuación del mercado; las acciones del gobierno deben dejar de ser eficaces, hacer menos mediante la desincorporación, por otra parte proteger a las instituciones políticas frente a las demandas excesivas, para lo cual es conveniente eliminar algunos sectores.

Por su lado, la vertiente neoconservadora es partidaria de un Estado mínimo y cuestiona la redistribución de la riqueza mediante la política fiscal, interpreta a la gobernabilidad como problema político que provoca complicaciones a la gestión, debido a la excesiva burocratización que termina haciendo a la gestión pública lenta y obesa e imposibilitada para dar respuesta a las demandas y se le obliga a cambiar.

En los años setenta surge la vertiente liberal que se caracteriza por el énfasis en los derechos individuales sobre los colectivos, se destaca el Estado de Derecho y fundamenta la democracia representativa. Vertiente que potencia la importancia de proteger los votos de los ciudadanos, los cuales tienen que ver con los problemas de gobernabilidad; así, propone moderar las expectativas igualitarias excesivas; es decir, que el individuo de acuerdo a sus capacidades tenga más o menos; restaurar la autonomía de la política circunscribiendo su alcance fuera del mercado y reintegrar la libertad del mercado.

Las críticas al Estado de bienestar de la vertiente marxista<sup>2</sup> se concretan en el planteamiento de que los problemas de gobernabilidad del capitalismo son los relativos a la gobernabilidad, debido a que la cúpula del poder sigue permitiendo que los pobres sigan explotados, el Estado benefactor acentúa las desigualdades que se originan en la economía de mercado; en consecuencia, esta corriente ha venido sustentando que al entrar en crisis el Estado benefactor también lo hace el sistema democrático, acciones como la difusión de valores individuales colisiona con la solidaridad entre los explotados y se generan problemas de legitimidad.

Resultado de esto, surge la disyuntiva entre legitimidad y eficacia, considerando que algunas medidas de eficacia ponen en riesgo la legitimidad de un gobierno.

Derivado de estas vertientes, los países, principalmente los interesados en la reestructuración del Estado y las reformas necesarias en la administración pública que iniciaron sus procesos de reforma en los años setenta como Gran Bretaña, Australia, el propio Estados Unidos y Canadá, y posteriormente Francia, Alemania y Japón, promueven una revolución de la gestión pública.

Esta revolución plantea un rechazo a la tradición burocrática, un menor ejercicio del control, transformado en una normatividad más adecuada, pero con mayor facultades a quienes deben decidir, una evaluación del desempeño individual con sistemas de medición para saber cómo están desarrollándose las tareas; en general, se prepara un modelo orientado al cliente-ciudadano, enfocado en el área de producción y prestación de servicios públicos, en búsqueda de un Estado omnipresente y sobre regulador, para conformar Estados coordinadores que, mediante arreglos institucionales, permitan la colaboración entre lo público, lo privado y lo social, representante

<sup>2</sup> Cfr. Habermas, Jürgen.- *La crisis del Estado de bienestar y el antagonismo de las energías utópicas*, en Habermas, J.- *Ensayos Políticos*, Barcelona, 1988, Ediciones Península.

legítimo de las mayorías de un país, sintetizador del interés colectivo.

Con estos procesos surgen nuevas preocupaciones sociales, un número creciente de asociaciones y grupos de interés, se genera un acceso mayor a fuentes de información y una fuerte gestión colectiva del conflicto social. Nuevas líneas de preocupación social como los derechos humanos, las cuestiones de género, la preocupación por el ecosistema, exigencias que vienen a convertirse en nuevos requerimientos de políticas públicas, instituciones, legislaciones y la necesidad de reforzar valores y conductas en el aparato gubernamental y en la sociedad. Surgen nuevas fuentes de gobernabilidad, hacia arriba con actores internacionales o regionales, hacia abajo el poder del gobierno se desplaza hacia los estados y municipios, y hacia fuera se traslada hacia actores que ejercen presiones importantes para la determinación de políticas públicas, convirtiendo la agenda mediática en la agenda del gobierno.

De tal suerte que de la crítica al Estado benefactor y la preocupación inicial por la gobernabilidad generada en términos políticos, produce en los años noventa una mayor atención a temas de la gestión pública, surgiendo una serie de procesos

simultáneos: en el gobierno de Margaret Thatcher surgen políticas neoconservadoras observadas en las reformas fiscales y administrativas del Reino Unido, en los Estados Unidos con Clinton en su proceso de Reinventando el Gobierno, la caída del Muro de Berlín y el bloque soviético y como consecuencia de todo esto: el modelo de una Nueva Administración Pública.

En nuestro país, en el periodo que va desde los 80's, hasta la transición que viene a darse en el 2000, se da un proceso de adaptaciones políticas que provocan una reacción de ajuste en la gestión pública, recortes presupuestales, desincorporación de paraestatales, acciones de descentralización, y la búsqueda por el adelgazamiento del aparato estatal derivado de la aplicación del modelo neoliberal.

En el proceso de transformación surgen nuevos actores, ocurre el reconocimiento a diversos partidos políticos, la constitución de instituciones electorales para darse lo que se ha denominado como ciudadanización, grupos empresariales que apoyan económicamente a los candidatos, medios de comunicación que buscan ser objetivos e igualitarios en los tiempos otorgados a los candidatos presidenciales, gobiernos estatales y

locales de filiación política diferenciada, presencia de organismos internacionales, participación activa de organismos no gubernamentales, etcétera; proceso que provoca el surgimiento de nuevas formas de operación en la gestión pública, concibiéndose un modelo de administración pública que empieza a gestar cambios en su concepción tradicional. Es decir, si los actores han cambiado habrán de diseñarse nuevas reglas. Tal es el hecho de que, en tres ocasiones, el Tribunal Superior de Justicia haya decidido un fallo en contra de la presidencia, esto es, un cambio de reglas; o bien, cómo debe ser la relación del Presidente con su partido; y estas nuevas reglas como objeto de debate, así como queden definidas después de la transición, definirán el futuro de las instituciones.

Por otra parte, los organismos internacionales se preocupan por aquellos países que tienen *valor* para su propio crecimiento y desarrollo económico, proporcionando apoyo a aquéllos que consideran económicamente viables como los que han clasificado en emergentes, en donde se ubican países como: Chile, Brasil, México, Venezuela y Argentina. Empero para lograr el crecimiento armónico de los diferentes factores, para el desarrollo

uno de los instrumentos en una *Nueva Gestión Pública* (NGP)<sup>3</sup>.

## Características fundamentales de la NGP

Los elementos fundamentales que se consideran como torales<sup>4</sup> para que una administración pública funcione adecuadamente son, en principio, la *participación ciudadana*, cuyos diversos ensayos no han sido del todo exitosos. Deben existir diferentes formas de participación, principalmente aquélla que sirva para medir el impacto y reacciones sobre las políticas públicas.

Una segunda característica es el *Estado de Derecho* que implica el proceso de formular, promulgar y respetar todas las normas que rigen la conducta de un país, ningún Estado moderno puede sobrevivir sin un Estado de Derecho. Cuando existe éste, en forma real y hay un respecto estricto, permite a las organizaciones tomar decisiones claras y objetivas, por ello una gestión pública efectiva debe tener las normas que se necesitan y con un proceso de culturización de la gente, lo que se dice se debe respetar.

Una tercera característica es la *transparencia de la gestión* que significa, en síntesis, generar certidumbre que permita la inversión. Así, todos los actos

<sup>3</sup> Montes, M. Rosa Isabel. *-El papel del Estado ante el cambio económico y social.* Ediciones UIA, Diplomado Interuniversitario en Modernización y Cambio en la Administración Pública, México, 2002. Fotocopia.  
<sup>4</sup> Montes, M. Rosa Isabel. *-El futuro del gobierno a principios de un nuevo siglo: ¿cómo repensar su papel y su actividad?.* Ediciones UIA, Diplomado Interuniversitario en Modernización y Cambio en la Administración Pública, México, 2002. Fotocopia.



de la autoridad deben estar vigilados por la ciudadanía para evitar excesos. Con esto, los gobiernos buscan generar mecanismos e instrumentos de control social sobre la eficiencia gubernamental y su legalidad. En el caso mexicano la información pública se puede definir como el conjunto de datos que los servidores públicos captan, generan, divulgan o reproducen en cualquier forma o medio, entendiéndose que también son sujetos obligados quienes recibiendo o ejerciendo recursos públicos captan, generan, divulgan o reproducen información, la cual, por ese hecho, tendrá carácter de pública.<sup>5</sup> Con la aprobación de la Ley de Acceso a la Información, el Estado mexicano busca disminuir los índices de percepción de corrupción; y es hasta el 2002 cuando genera este tipo de instrumentos “una ley de apertura a la documentación oficial establece que toda información debe ser pública con la excepción de aquella que se ajuste a los criterios de confidencialidad que establece la ley.”<sup>6</sup>

Sin embargo, países como Suecia, con un índice de percepción de corrupción del 9.4, cuenta con su ley de acceso a la información promulgada en el año de 1776.<sup>7</sup>

La *rendición de cuentas* como un mecanismo para construir organizaciones

más eficientes y eficaces, deben en consecuencia rendirse cuentas sobre los objetivos y las metas, lo que obliga a contar con planes deliberadamente constituidos con objetivos claros y medibles que permitan un adecuado seguimiento y control, vinculado con el ejercicio del presupuesto. La rendición de cuentas se fortalece con mecanismos internos de evaluación del desempeño individual y la evaluación del desempeño institucional basada en resultados y midiendo sus procesos.

Importante a considerar dentro de las características que debe tener la nueva administración pública es su *capacidad de la organización*, la cual se logra con estructuras horizontales que permitan un trabajo integrado en procesos, en donde se admita escuchar y atender a quienes están en contacto con los ciudadanos, estructuras flexibles y facultadas; el otorgamiento de una verdadera responsabilidad a los servidores públicos para resolver asuntos y también ser sujetos de evaluación como una acción paralela de rendición de cuentas.

La *competitividad técnica y administrativa* referida en una primera instancia a las habilidades y actitudes de los servidores públicos convencidos de que su función primordial es servir a su

<sup>5</sup> Cfr.: Iniciativa de Ley de Acceso a la Información Pública del Estado y los Municipios, Guanajuato, México, 22 de marzo de 2001.

<sup>6</sup> Fuente: CIDAC. Archivo Federico Reyes Heróles.

<sup>7</sup> *Ibidem*. Mientras que Suecia ocupa el cuarto lugar en la calificación otorgada por Transparencia Internacional, México ocupa el lugar 59, con un índice de percepción del 3.3. El país con un índice de 10.0, ocupando el primer lugar, que también cuenta con su ley de acceso a la información promulgada en 1951 es Finlandia. EUA, con su ley de 1966 su puntaje es de 7.8.

comunidad. El compromiso que adquieren los servidores públicos convencidos de la atención que deben de proporcionar a los demandantes y destinatarios de los servicios públicos es la base fundamental para el desarrollo de las instituciones, puesto que la competitividad técnica además de ser responsabilidad institucional, habrá de ser la transformación que el capital humano obtenga a través del aprendizaje que, mediante los conocimientos y desarrollo de habilidades actualizados e innovadores, involucrarán flexibilidad y creatividad para que mediante resultados eficaces se genere valor público.

La competitividad administrativa está fuertemente ligada al diseño de procedimientos novedosos que conduzcan a la administración pública a ser más eficiente y si a esto se suma el uso de nuevas tecnologías de información y comunicación como los modelos de e-gobierno a través de portales informativos, modelos interactivos la competitividad técnica de la gestión pública será característica para su transformación. Y esta transformación o reestructuración debe ir acompañada de principios, valores, ética, moral y hasta símbolos como una forma de recodificar reconociendo el valor de las instituciones.

Otra línea de acción característica para el modelo de una nueva gestión pública es la *construcción de consensos* tanto al interior de las propias instituciones del gobierno, como la capacidad de cabildeo que se tenga con otros interlocutores, y la relación con la población, con los partidos políticos y con los sectores privado y social. Para los consensos al interior, es importante la nueva cultura laboral de los servidores públicos al realizar su trabajo orientado al ciudadano; asimismo, las relaciones laborales deben ser más horizontales para que permitan una mejor transferencia de las mejores prácticas. La capacidad que el gobierno tiene para el cabildeo con sindicatos de los diferentes colectivos forma parte de esa nueva gestión para construir los consensos.



Manuel Carrasco Barrios

Por último, uno de los componentes para que la administración pública sea exitosa es la *visión estratégica*, porque necesariamente debe haber un proceso de transformación que implica definir con precisión el camino de las instituciones de un país, trazar una serie de acciones que, a partir de un diagnóstico, permita a las instituciones direccionar su gestión administrativa y el desempeño político hacia el escenario deseado.

Es necesario conocer el medio en el que un país se está moviendo, poder contar con una línea de conocimiento político e histórico de la administración pública, saber qué ha pasado con ésta, para saber gobernar un país. Si “el régimen pretende endosar su ineficacia invocando el horror del pasado lo único que logra es enervar a la mayoría de los ciudadanos. (...) La legitimidad democrática debe garantizar el acceso al poder, pero es incapaz de garantizar la permanencia en el poder. Esa otra legitimidad se construye día a día, gobernando.”<sup>8</sup>

En este orden de ideas, la constitución de un gobierno fuerte como lo han hecho varios países que han despertado antes el proceso globalizador, la mundialización, a la transformación de su aparato público, han sido gobiernos que han dejado de imponerse sobre la

sociedad, con una capacidad de adaptación a las evoluciones externas mediante un constante aprendizaje institucional, un manejo y generación de escenarios, que les permiten un mayor control de los imprevistos y una metamorfosis de sus estructuras tomando en cuenta la importancia de las telecomunicaciones y, sobre todo, una capacidad de actuar para resolver las relaciones con las organizaciones internacionales. Estados fuertes con capacidad para coordinar los esfuerzos de los diversos actores para concretar prioridades.

### Avances en la modernización y el cambio en la administración pública del Estado de México

La modernización en la administración pública estatal se alinea, en principio, a aumentar la capacidad de adaptación del gobierno, facilitar el aprendizaje institucional, reducir el control político centralizado y altamente jerarquizado, y generar una flexibilidad de su marco reglamentario para incrementar el intercambio con su entorno, esto permitirá mantener los niveles de gobernabilidad.

Lo anterior aunado a las características de la tendencia para contar con una nueva gestión pública, están siendo parámetros

<sup>8</sup> Reyes, Heróles Federico. “Soberbia” Editorial, Reforma, México, martes 2 de julio de 2002, p. 10.

válidos para que los países débiles intenten salir de su rezago y les permita dar respuestas a las demandas sociales. En México, que ha sido escenario de acciones multilaterales,<sup>9</sup> en la búsqueda por el financiamiento para el desarrollo, le está apostando a competir por el combate a la corrupción, a efectuar reformas en los sistemas de educación y salud, disponer de políticas sanas, y vincular los recursos del sector público con los recursos del sector privado para impulsar el desarrollo.

Sin entrar en detalles de las acciones formuladas por la administración pública del Estado de México, que está llevando a cabo una reingeniería en sus diferentes sectores buscando ser una gestión pública competitiva y productiva, con la utilización de nuevas tecnologías que le permitan dar respuesta a las exigencias de políticas públicas específicas, se ha puesto como retos: lograr una eficiencia financiera, modernizar sus procesos regulatorios, abatir la corrupción y participar en los procesos de transparencia.

Con el entorno que prevalece para la administración pública estatal, instituciones como la constituida para otorgar la seguridad social a los trabajadores estatales, consciente del papel que, si no como un nuevo actor,

pero si con la ambición de generar un cambio que le permita participar en el proceso de la nueva gestión pública, el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMyM) suma su planeación y objetivos, a las inquietudes y prioridades de la sociedad, alineando la agenda de gobierno y la agenda ciudadana. Resultado de lo anterior se tienen las diversas acciones innovadoras que se ha planteado como reto para dar respuesta a su postura en el marco global de la administración pública estatal.

El ISSEMyM, como un organismo público descentralizado del Gobierno del Estado de México ha asumido desde su constitución, el propósito fundamental de "... otorgar las prestaciones de seguridad social, así como mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de los derechohabientes de la Entidad"<sup>10</sup>, sin embargo, cabe precisar, habrá de entenderse a la seguridad social como las disposiciones tanto legales como reglamentarias que determinan modalidades de prestaciones individualizadas y económicamente evaluables, encaminadas hacia una protección general de aquellos agremiados a los regímenes de esta naturaleza.

<sup>9</sup> Conferencia Internacional sobre Financiamiento para el Desarrollo, Monterrey, México, 22 de marzo de 2002.

<sup>10</sup> Gobierno del Estado de México. "Manual General de Organización del ISSEMyM", Toluca, México, 1998, p. 7.

De tal suerte, la seguridad social representa una serie de esfuerzos dirigidos a proteger la vida y los bienes de subsistencia, sustituyendo, conscientemente, la responsabilidad individual por la responsabilidad colectiva; representa el deseo de obtener una vida mejor, que permita la reducción de desequilibrios, el mejoramiento de la salud y las condiciones de vida, la educación y, principalmente, el trabajo adecuado y seguro, traduciéndose en bienestar del asegurado y su familia.<sup>11</sup>

Lo anterior, hace que instituciones como la referida, cuyos recursos financieros están constituidos por aportaciones del patrón y de los trabajadores, estén en una búsqueda constante de los mecanismos y herramientas que les permitan optimizar los recursos; razón por la cual es impostergable el redimensionamiento de los modelos de gestión para la seguridad social.

La seguridad social como sistema, existe en y por la sociedad misma, al concebirse como una interacción de elementos para el aseguramiento colectivo que contribuyan en la atención y protección de la vida y subsistencia de sus integrantes; sin embargo, esta atención y protección es sólo para un colectivo de la población, lo que hace la diferencia

con el asunto de la asistencia social y el propio concepto de bienestar social. En consecuencia, hablar de seguridad social “implica referirse a un elemento que es fundamental para que el Estado cumpla uno de sus objetivos primordiales, es decir, el desarrollo pleno de las facultades del ser humano y la consolidación de una auténtica solidaridad social,”<sup>12</sup> aún cuando éste sea sólo para una parte de la sociedad.

Lo anterior, nos remonta al concepto de Estado benefactor que asume la responsabilidad de la seguridad social para los trabajadores, como parte de los preceptos constitucionales de 1917, al otorgarles los derechos sociales n tanto miembro de un colectivo y al determinarse como obligaciones del Estado las prestaciones para elevar su nivel de vida, en el entendido que para lograr elevar el nivel de vida, es necesario contribuir a la productividad de un país. Visto así y considerando el rol del Estado para otorgar prestaciones en materia de seguridad social, conviene hacerlas parte de la agenda de gobierno, estableciendo objetivos y programas, y estructurando mecanismos de coordinación interinstitucionales para decidir, en forma colectiva, los cursos de acción que permitan alcanzar los objetivos.

<sup>11</sup> Cfr. Velasco Monroy, Santiago G. *Informe de Labores 2000 del ISSEMyM*, Toluca, México, abril 2001, p.13.

<sup>12</sup> Mena Vargas, Apolinar. *El proceso evolutivo y de institucionalización de la seguridad social para los servidores públicos del Estado de México y municipios (1824-1999)*, en *Gobierno y Administración Pública en el Estado de México. Una Mirada a 175 años de historia*, México, p.178.

La cuestión pública en la seguridad social la han asumido los sindicatos de colectivos en la entidad, al participar en la toma de decisiones en el establecimiento de una política de seguridad social en el Estado de México. En los últimos años, han quedado registradas sus demandas en la legislación en la materia, lo que ha permitido una actualización de las normas jurídicas a fin de hacer efectivo su cumplimiento.

Lo anterior se constata al generarse cambios substanciales en la actual legislación de seguridad social del Estado de México, considerándose a la protección de la salud y el mejoramiento de las condiciones económicas, sociales y culturales de los servidores públicos al servicio del Estado, de sus municipios y de sus familias, como asunto prioritario para el gobierno del Estado de México; especialmente desde 1917 y mediante diversas disposiciones, ha buscado asegurar las condiciones necesarias que favorezcan a los servidores públicos, a sus familiares y a sus dependientes económicos.<sup>13</sup>

La actualización de las normas jurídicas, como parte de un proceso dinámico de la legislación, ha llevado al ISSEMyM a reformar su Ley, vigente desde 1994.

Sin embargo, no sólo se requiere de un reordenamiento de normas y una desregulación, la efectividad en las organizaciones se habrá de lograr con nuevos modelos de administración que les permitan ser congruentes con los avances del entorno y su capacidad para adaptarse a los procesos dinámicos de las externalidades, razón por la cual el ISSEMyM está desarrollando nuevas formas de hacer sus tareas y cumplir con el propósito para el cual fue creado.

La nueva forma de gestión en la administración pública debe soportarse en una gestión financiera impecable, en los valores administrativos de la calidad de los bienes y servicios públicos, esto implica tener que actualizar el proceso de dirección-gerencia de las organizaciones públicas y de su personal requisitos operativos; la nueva gestión implica y detona cambios organizacionales internos y cambios regulatorios que difieren notablemente del tradicional arreglo burocrático de los gobiernos.<sup>14</sup>

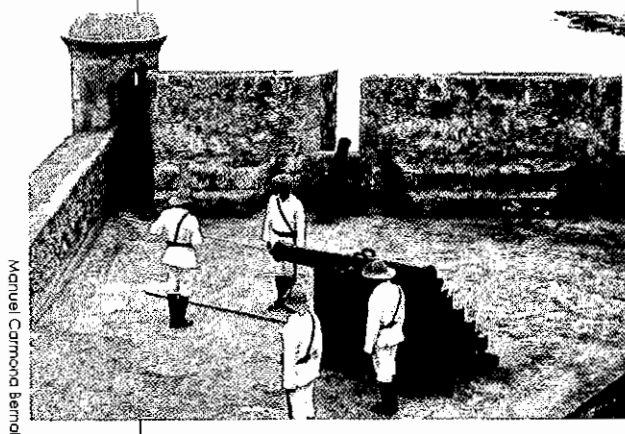
Esta nueva gestión como filosofía mantiene un enfoque hacia los usuarios de los servicios, lo que está provocando cambiar a la administración del sector público, puesto que la capacidad de respuesta y sensibilidad a las demandas

<sup>13</sup> Cfr: Gaceta del Gobierno del Estado de México. *Dictamen de la Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social*, Toluca, México, enero 2002, p.39.

<sup>14</sup> Cfr: Aguilar Villanueva, Luis F. *La Nueva Gobernación*. Notas preliminares. México, 2002, pp. 9-10.

debe ser un factor clave para determinar el valor de los servicios públicos prestados al ciudadano.

Se pretende poner mayor énfasis en el rendimiento o resultados más que el simple apego a las reglas y procedimientos prescritos, las iniciativas de servicios de calidad deben de representar un paso adelante respecto a las reformas que se han venido manejando; mientras que éstas se orientan principalmente a mejorar los procedimientos o simplificarlos, un enfoque de calidad del servicio requiere que la administración pública privilegie a los ciudadanos-usuarios y justifique su función y existencia por ellos, valorando una nueva dimensión del desempeño.



Manuel Camacho Bernal

Por otra parte, si para la NGP es importante la transparencia en el uso de los recursos identificada en la gestión financiera, la calidad en su acepción más completa de totalidad, la gestión estratégica como base fundamental para

dirigir los esfuerzos en un énfasis cibernético, también lo es la gestión del conocimiento.<sup>15</sup> La administración pública debe convertirse en la administración pública que aprende, pero no entendida esta acción como un proceso de aceptar que el capital humano aprenda en el ejercicio, sino como una organización inteligente que aproveche el conocimiento y las experiencias de que dispone para evolucionar en forma continua, utilizando, intencionalmente, los procesos de aprendizaje en lo individual, del equipo y del sistema, a fin de contribuir al desarrollo institucional que satisfaga por una lado, a sus propios integrantes y, por el otro,<sup>1</sup> a los ciudadanos.

La nueva gestión pública aplicada al Instituto estatal de seguridad social en líneas de trabajo mucho más administrativas, ha considerado elementos en áreas fundamentales de su modelo que van desde la reforma regulatoria que, como ya se ha expresado, ha surgido con el cambio trascendental a su Ley, importante es destacar el elemento presupuestal, la administración del desempeño y de su capital humano, la interacción entre su actividad administrativa y los colectivos agremiados y la ética y acciones contra la corrupción.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

## Modelo de la nueva gestión pública en el instituto estatal de seguridad social

La administración pública que se promueve en el Instituto estatal que provee de seguridad social a los trabajadores del Estado de México y sus municipios, si bien es cierto tiene corresponsabilidad en el diseño de políticas públicas para un sector de la población de la entidad, también es verdad que no puede involucrar a los ciudadanos en este diseño por sus propias particularidades; sin embargo, en lo que le corresponde, la gestión en el Instituto ha implicado proveer información completa, objetiva, confiable y relevante que sea fácilmente comprensible por la comunidad o sector a quien atiende, la consulta que ha realizado a los diferentes colectivos a través de sus representantes ha sido con propósitos claros y reglas definidas. Ejemplo claro de estas acciones de participación lo fue el proceso que se siguió para el diseño, integración e instrumentación del nuevo ordenamiento, primero en su género, en el cual la participación fue flexible y con los tiempos suficientes para que las propuestas de los derechohabientes a través de sus representantes, se integraran realmente.

Considerando los retos de la era de información, el Instituto ha adoptado las nuevas tecnologías que sin duda alguna son acciones que permiten una más rápida y eficiente interacción con los derechohabientes y con las instituciones públicas de la administración pública estatal y municipal de la entidad. La Institución objeto de estudio está en línea, y continúa buscando aprovechar los recursos tecnológicos que faciliten la obtención de servicios y el acceso a la información.

Por otra parte, la aplicación de una nueva gestión en el Instituto ha implicado la generación de un compromiso, que para tener capacidad y poder cumplirlo está construyendo los marcos legales y normativos necesarios, impulsando el uso de la herramienta de la evaluación, tratando de dejar atrás la sombra paralizante de los controles correctivos, sustituyéndolos por aquellos que necesariamente aporten valor, como resultan ser los controles preventivos, mediante programas de integridad, los cuales no podrán tener un resultado satisfactorio sino se da una transformación institucional en los mandos superiores.

Tales implicaciones, que son objetivas de un buen gobierno y una administración



pública moderna, permitirán a la Institución conducirse hacia una mayor legitimidad para las decisiones de gobierno, siempre y cuando se asienten en los principios de transformación de esa nueva gestión pública.

El nuevo perfil de gestión, en materia de seguridad social, debe incorporar una dimensión humanística y un conocimiento científico, más allá del manejo de técnicas complejas, en el que se atribuya un lugar central a la innovación. Un modelo de gestión cimentado en los conocimientos, habilidades, comportamientos y ética de un servidor público consciente de su papel en la seguridad social.

El planteamiento de este concepto en la NGP debe ir más allá de la generación de instrumentos de lucha contra la corrupción, sino ir construyendo el andamiaje de la pura y real ética pública, con gente modelo y ejemplo del desarrollo institucional, activamente participante en los programas de una administración pública inteligente.

Un modelo colocado con una estructura de organización resultado de una revisión de sus procesos, diseñada como consecuencia del análisis de valor que generan cada uno de dichos procesos,

más cercana la organización a sus demandantes; con controles efectivos que permitan evaluar el desempeño de sus procesos y medir el grado de satisfacción o insatisfacción de sus derechohabientes. Sin carecer de la importancia que tiene su personal para alcanzar sus propósitos, para lo cual habrá de identificarse y sentir como suya a la institución; esto, resultado del apoyo institucional que se otorgue a sus trabajadores para su desarrollo personal, a fin de que el cúmulo de experiencias y su permanente actualización en los conocimientos la lleven a ser mejor.

En concreto, los principios de transformación del Instituto se han orientado a la generación de resultados a favor de la población derechohabiente y no la simple ejecución de actividades, mediante nuevas maneras de interacción con ésta tanto en lo que es la atención, como en la participación.

En el Instituto se han diseñado e instrumentado diversos métodos de consulta a los derechohabientes. Así, en el proceso de la concepción de la nueva Ley, con una amplia cantidad de horas de trabajo en la formulación de cada uno de los apartados y articulados de dicho ordenamiento, los representantes de los trabajadores a través de

la correspondientes asociaciones sindicales estuvieron presentes recibiendo información, procesándola, comentándola con su gremio y aportando a la formulación definitiva. Esta participación de los sindicatos en un previo proceso legislativo permitió conocer las prioridades y necesidades de los agremiados. Asimismo, fueron convocados colegios y asociaciones de profesionistas quienes desde sus propias perspectivas proporcionaron sus aportaciones, lo que significó un mecanismo de legitimación. Este proceso implicó una nueva forma de relación entre la institución y la población a la que atiende.

Posterior al proceso de aprobación de la Ley, el Instituto ha venido desarrollando la tarea prioritaria de informar, por lo que la realización de foros de difusión se está convirtiendo en un ejercicio y promoción de la participación de los servidores públicos para contribuir al fortalecimiento de prácticas democráticas.

En cuanto al Estado de Derecho, en el Instituto se ha entendido no como sinónimo de proliferación de ordenamientos y normas específicas que provoquen un alto grado de rigidez, la normatividad institucional respeta el

marco jurídico vigente y asume las corresponsabilidades y penalizaciones indicadas si se infringe, su propósito es y será generar un marco positivo de conductas predecibles de la autoridad que permitan tomar decisiones acertadas.

Como mucho se ha señalado, la transparencia y el acceso a la información en forma abierta y expedita, deben ser elementos concurrentes, así a través del uso de la tecnología la Institución ha iniciado procesos tangibles no sólo para los derechohabientes, sino para que los ciudadanos en general, puedan tener acceso a la de una serie de funciones organizacionales<sup>16</sup> para ello el Instituto llevó a cabo una serie de tareas dentro del marco del Programa de Reingeniería Organizacional del Gobierno del Estado.<sup>17</sup>

En una primera etapa se integró el autodiagnóstico de la institución con información de la estructura orgánica autorizada y la que viene operando funcionalmente, detectando que hay diferencias que si no significativas, si es necesario identificarlas, ya que funciones como la de vinculación con los derechohabientes está ubicada en una función sustantiva, cuando existen dos de esta naturaleza que requieren de la relación institución-usuarios como parte

<sup>16</sup> Johansson, McHugh, Pendlebury y Wheeler.- *Reingeniería de Procesos de Negocios*. Editorial Limnsa, México 1994, p. 31.

<sup>17</sup> Aunque técnicamente el concepto de *reingeniería organizacional* no existe y pudiera ser más un término que pretende involucrar el diseño de estructuras basadas en procesos, la metodología utilizada en este programa gubernamental establece como propósito emprender un proceso para eficientar las estructuras orgánicas de las dependencias y de los organismos auxiliares del Poder Ejecutivo, de conformidad con sus atribuciones y programas institucionales; desarrollar un modelo organizacional racional, que facilite los procesos de trabajo y que posea la flexibilidad necesaria para cumplir, en tiempo y forma, con los objetivos gubernamentales, diseñar una estructura orgánica compacta, que elimine las unidades administrativas que no se justifican y que integre aquellas cuyas funciones puedan quedar agrupadas en una sola área de trabajo; y redimensionar el número de servidores públicos de cada unidad administrativa, procurando, fundamentalmente, que éstas hagan más con menos. Cfr.: Gobierno del Estado de México.- Programa de Reingeniería Organizacional de la Administración Pública Estatal. Guía para la Integración del Autodiagnóstico, Toluca, México, 2002. p. 1.

total para la prestación de los servicios, volviéndose para una control y parte; y, para la otra función sustantiva de control de información del Instituto. De tal manera, ha iniciado procesos para una promoción constante de la transparencia en todos los niveles de la organización.

La responsabilidad social y la ética institucional están interrelacionadas con un gobierno estatal preocupado por prácticas que promuevan la transparencia y los valores éticos para contribuir a la gobernabilidad. A partir de la visión estratégica de la nueva gestión pública, el Instituto está en el proceso de instrumentación de lo que ha denominado *Programa de Integridad* para desarrollar enfoques integrados de entrenamiento en el campo de las responsabilidades y de ética institucional. El diseño y la instrumentación de medidas y de iniciativas, permitirá fortalecer la responsabilidad colectiva estable y la ética institucional y, de esta manera, ayudar a promover la transparencia y los valores éticos para combatir la corrupción.

El Instituto tiene como código de ética en la función pública, la Carta de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo Estatal, que se ha convertido en guía de conducta para los funcionarios

gubernamentales y herramienta de prevención de la corrupción. Estas normas no sólo prohíben las prácticas corruptas sino que describen y procuran evitar situaciones que induzcan a la violación de los deberes oficiales.

En cuanto al código de conducta, éste será un elemento fundamental de la transparencia en la Institución, ya que serán las normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones de los servidores públicos del Instituto, y serán normas orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los trabajadores en el desempeño de sus funciones. El código de conducta del Instituto tiene también como propósito establecer las medidas y sistemas que exijan a los servidores públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la gestión pública de los que tengan conocimiento. Tales medidas contribuirán a preservar la confianza en la integridad de los servidores públicos y en la propia gestión pública.

Para la rendición de cuentas, el Instituto está fortaleciendo este principio transformador a través de la instrumentación de un presupuesto

basado en programas, así como de mecanismos internos de evaluación del desempeño individual que permitan vincular el desempeño de los servidores públicos en razón directa a los resultados estratégicos obtenidos. Esta tarea institucional va relacionada con la autonomía o facultamiento que se dé a los servidores públicos para resolver asuntos y deban ser sujetos de evaluación y rendir cuentas efectivas.

La calidad de las instituciones se fundamenta en su capacidad de organización, de tal manera que en el Instituto su desarrollo se está basando en la calidad por su propia evolución que por la voluntad política o un deseo muy personal. El Instituto está sustentando sus esfuerzos para alcanzar la calidad en forma sostenible en el tiempo y tal vez sea dentro de este principio que el Instituto ha inclinado sus esfuerzos.

Partiendo de los elementos teóricos de la reingeniería de procesos, entendida ésta como el rediseño radical de un proceso en particular para lograr mejoras dramáticas en velocidad, calidad y servicios<sup>18</sup> o como "el método mediante el cual una organización puede lograr un cambio radical de rendimiento medido por el costo, tiempo de ciclo, servicio y calidad, mediante la aplicación de varias

herramientas y técnicas enfocadas en el negocio como una serie de procesos del producto principal del negocio, orientados hacia el cliente en el lugar.

Si la capacidad de la organización tiene como principios importantes la descentralización, la flexibilidad, la eficiencia y la existencia real y operativa de estructuras más horizontales y facultadas, esto no lo cumple el Instituto, de ahí la impostergable necesidad de reestructurar. Así que un segundo paso después del autodiagnóstico orgánico funcional, se llevó a cabo con el enfoque de sistemas y el enfoque en el proceso un nuevo autodiagnóstico, las tareas en esta fase fueron de especial atención, puesto que en la búsqueda de mejorar las estructuras de organización para hacerlas más horizontales, se contó con la participación del personal de mandos medios y medios superiores, a quienes se les capacitó e indujo a la visión en procesos, pudiendo determinar en un esfuerzo conjunto 172 procesos en 50 unidades administrativas, en dos grandes funciones sustantivas: salud y prestaciones; así como las adjetivas, de relacionamiento, de adaptación y las de regulación y control.

<sup>18</sup> Jerry, L. Harbour.- *Manual de Trabajo de Reingeniería de Procesos*. Editorial Panorama, México, 1995, p. 14.

Por otra parte, la existencia de una nueva legislación en la materia obligó a realinear la estructura de la organización a sus nuevos objetivos.

Si bien es cierto que aparentemente pareciera que los esfuerzos se han dirigido a los objetivos estructurales, el Instituto también se ha preocupado por tener personal calificado para poder obtener provecho de sus habilidades, como base fundamental para una adecuada prestación de los servicios y atención al público, porque en la Institución se ha entendido a la educación y formación del capital humano como la base de la productividad.

De la interacción de todas estas tareas deliberadamente estructuradas, se conformó el *Programa El nuevo rostro. Calidad y calidez. Actitud y compromiso*, que tiene como propósito vincular toda una serie de elementos del factor humano de la institución que va desde lo innato de su actitud hacia el servicio, su interés por su formación entendiendo sus limitaciones, pero aumentando su capacidad para dar mejor atención y servicio y reforzando su inteligencia para entender lo que muchas veces le resulta ajeno e incontrolable como la angustia de una madre que exige –a su propia manera- obtener un servicio médico para

su hijo; y la experiencia, la cual, en un concepto menos coloquial “...la experiencia, nuestra segunda piel. Son los poderes que vamos adquiriendo como personas. Poderes de estar con otros...Formas que se van desprendiendo de nuestra experiencia personal para adquirir vida propia y dejar testimonio, más o menos pasajero, más o menos permanente, de nuestro paso –de nuestra pasión”<sup>19</sup> por el simple placer de servir y servir bien. Ese programa arranca en el 2002 y mediante un distintivo se motiva a la gente a portarlo orientando su atención a los derechohabientes.

En cuanto a la competitividad técnica y administrativa, el Plan de Desarrollo del Estado de México para la gestión 1999-2005, en su declaración de valores precisa a la Calidad en el Servicio como uno de ellos: “con decisión y profesionalismo brindaremos una atención eficaz y eficiente, sustentada en una comunicación cercana con la comunidad.”<sup>20</sup> De tal manera que establece como eje rector a la Modernización Integral de la Administración Pública en donde el diagnóstico permitió identificar ciertas debilidades que plantearon la necesidad de que la administración pública buscara la aplicación de enfoques novedosos para elevar la calidad de sus servicios y

<sup>19</sup> Fuentes, Carlos.- En esto creo. Op. Cit., p. 71

<sup>20</sup> Gobierno del Estado de México.- *Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005*.- Toluca, México, 2000, p. 22.

fortalezca su capacidad de respuesta, concretando como objetivo mejorar la calidad de los servicios que se proporcionan a la población para contribuir a elevar sus niveles de vida, mediante el incremento de la eficiencia de los procesos, la disminución de los tiempos de respuesta, la eliminación de requisitos innecesarios y el acercamiento de las instancias gestoras.<sup>21</sup>

Como política se asumió modificar los procesos estratégicos con una visión integral e interinstitucional, que permita mejorar la calidad de sus resultados para constituirse en verdaderas y efectivas redes de gestión.<sup>22</sup>

Tomando como marco de referencia el Plan de Desarrollo estatal, el Instituto desde el principio de la gestión conforma un Comité de Calidad para instrumentar las líneas de acción establecidas.

Si bien es cierto que la Institución asume la calidad, de una manera integral, como una estrategia para el desarrollo organizacional, esto no implica que a partir de la actual gestión se iniciaran por primera vez los trabajos para abordar la calidad. En los servicios de salud en años anteriores, se impulsaron programas que iban desde la propia capacitación y formación de capital humano para

trabajar en los procesos de calidad, hasta la conformación de los equipos de mejora, los cuales en su tiempo dieron resultados.

A nivel del gobierno central, el Programa de Simplificación Administrativa, coordinado por la Secretaría de la Contraloría, fortalece sus acciones tanto estructuralmente como en la ampliación de sus atribuciones, creándose la Subsecretaría de Calidad Gubernamental y Simplificación Administrativa, además el gobierno convoca a la constitución de un Comité de Calidad presidido por el propio Gobernador, cuyo modelo se desagrega a las diferentes dependencias y organismos auxiliares de la administración pública estatal.

Así, en el año 2000 se integraron los comités de calidad en cada dependencia y organismo. El Instituto reactiva su comité a principios de 2001, participando en el acto formal a la Subsecretaría normativa. En dicha reunión, difunde el modelo de calidad que adoptaría para la actual gestión.

Las características básicas de este modelo son, en principio, orientarse al derechohabiente, fortaleciendo la planeación y la profesionalización del servicio público, contribuyendo al

<sup>21</sup> Cfr. *Ibidem.*, pp. 170-175

<sup>22</sup> *Ibidem.*

desarrollo del capital humano, acciones que no tendrán resultados si no se cuenta con un adecuado liderazgo.

En cuanto a las áreas de oportunidad que se detectaron en el Instituto, resultado de un crecimiento muy importante en la demanda de los servicios, tenemos: aumentar realmente la productividad; apoyar los procesos de mejora de la Institución, apoyar la certificación de los hospitales, disminuir retrabajos y eliminar desperdicios.

El trabajo realizado en la institución en el programa de calidad, está permitiendo trabajar en alianzas horizontales con la colaboración de los beneficiarios; la jerárquica ya no está siendo la única forma de organización y, si bien, en el gasto público los rendimientos no serán inmediatos, el beneficio será a mediano y largo plazos.

Con relación a la competitividad técnica, se está haciendo uso de nuevas tecnologías de información y comunicación, que permitan a organizaciones como la del Instituto, interaccionar de una nueva forma con sus derechohabientes. El gobierno de la entidad ha instrumentado además el proyecto e-gobierno mediante portales informativos y modelos interactivos en diversos servicios.

E-gobierno se define como la manera o forma de ofrecer servicios y trámites, con el propósito de acercar al ciudadano con su gobierno, y que éste se sienta beneficiado al encontrar un valor agregado que fue otorgado con el pago de sus impuestos, mediante el uso de las tecnologías de la información actuales, en este caso, con el uso de la Internet.

El gobierno electrónico (e-gobierno) es una gran oportunidad para que dependencias públicas mejoren su imagen, reduzcan costos y trámites burocráticos, que actualmente son extremadamente altos y, en general, de baja calidad. Hoy en día muchos gobiernos ya trabajan con este esquema, algunos empiezan, y otros lo están planteando. En nuestro país se tiene el proyecto denominado *e-mexico*, que pretende comunicar y desarrollar servicios. En el Estado de México, el proyecto *e-edomexico*, trabaja con este concepto desde hace un par de años. Es relevante comentar que para establecer un proyecto de estas características, debe tomarse conciencia de que al pretender utilizar la tecnología de la internet para ofrecer servicios electrónicos, se estará impactando a los procesos actuales de la organización, desde sus flujos de trabajo hasta sus áreas administrativas.

El beneficio para el gobierno es que puede mejorar considerablemente su gestión, hacerla más transparente, más efectiva y que le sirva a la sociedad. Los sistemas inteligentes basados en este paradigma pueden mejorar la experiencia del ciudadano al tratar de buscar la información que solicite, los documentos y los formatos pueden ser accedidos, llenados y enviados, de manera electrónica. El proceso de automatización que se implante, dará respuestas, de manera instantánea, a las peticiones de los ciudadanos.

Para la operación del proyecto denominado *e-issemym* en el Instituto,<sup>23</sup> se determinó, a mediados del año 2000, como primer paso, desarrollar e instrumentar un portal informativo de la Institución, éste debería de mostrar la información relevante de cada una de las áreas del organismo, sus servicios, los trámites, así como los derechos y obligaciones de los servidores públicos del Instituto, es decir, contar, como primer paso, con un sitio de carácter informativo, pero que, a su vez, se pudiera utilizar como herramienta de comunicación mediante el uso del correo electrónico, para que los derechohabientes pudiesen manifestar algún comentario, queja o inconformidad.

Una vez disponible la página de carácter estático, fueron planteadas las propuestas para incluir servicios en línea y que el sitio fuese más dinámico, por lo que surgieron los siguientes proyectos de servicios electrónicos:

*Consulta de la vigencia de derechos por Internet:* mediante este servicio se pretende que cada una de las unidades administrativas, que realizan trámites y que tienen que validar la vigencia de los derechos de los solicitantes para el otorgamiento de algún servicio, cuenten con una terminal de acceso en sus áreas de trabajo y realicen la consulta en línea a la base de datos de vigencia de derechos.

*Consulta de estados de cuenta de préstamos:* se busca brindar la posibilidad de consulta, a aquellos servidores públicos que tengan un crédito vigente con la Institución y que deseen conocer su saldo respecto a los préstamos que les han sido otorgados.

*Envío y recepción de avisos de movimientos:* permite realizar el proceso administrativo para otorgar electrónicamente claves Issemym a las instituciones públicas inscritas en este régimen, y generar el movimiento de alta o baja, según sea el caso, para el registro y control de los servidores públicos.

<sup>23</sup> El Instituto ha desarrollado la página web como modelo informativo y ha desarrollado gradualmente acciones interactivas, y uno de sus proyectos ambiciosos en esta materia, es diseñar un Panel Derechohabiente para escuchar y aprender de las percepciones, opiniones e información de la población derechohabiente; la meta consiste en proporcionar los servicios de calidad que los usuarios o destinatarios de los servicios demandan, dando cumplimiento a las políticas públicas más relevantes en seguridad social.



*Otorgamiento electrónico de citas para consulta médica general y de especialidades:* este servicio consiste en realizar el procedimiento administrativo de otorgar electrónicamente fichas de consulta en las unidades médicas de medicina general y de especialidades, de la Institución.

*Envío electrónico de nóminas para recaudación:* realizar el proceso administrativo para la recepción automática de la información en nóminas, con el propósito de autodeterminar el pago de las aportaciones por concepto de servicios médicos, fondo de pensiones, préstamos, etc., de las instituciones afiliadas al Instituto.

*Afiliación electrónica:* el servicio consiste en realizar el procedimiento administrativo de afiliación de servidores públicos y dependientes económicos, sin necesidad de acudir a las unidades u oficinas de atención al derechohabiente.

*Tu médico ISSEMYM:* permite informar a los derechohabientes y público en general, sobre los programas de medicina preventiva, asimismo se proporciona información sobre factores de riesgo y, con un lenguaje básico, se explica cómo prevenir enfermedades e inclusive se pueden contestar cuestionarios en línea para conocer la salud de los derechohabientes.

La carrera vertiginosa de la tecnología de información al servicio de las organizaciones es tal que en la actualidad sólo habrán de sobrevivir no las más grandes sino las más rápidas en su proceso de adaptación a esas nuevas tecnologías. Sin embargo, las organizaciones, como el Instituto, deben tener en cuenta la necesidad de realizar un análisis detallado de los procesos actuales que realmente le permitan utilizar la tecnología para mejorar los servicios y simplificar los trámites.

Dos aspectos importantes en la transformación de la administración pública y que, a manera de conclusiones, se establecen en la nueva gestión pública del Instituto son: por un lado, fortalecer y consolidar la generación de consensos entre el Instituto y los interlocutores de los servidores públicos y, en la medida de lo posible, el consenso con los propios derechohabientes.

Por otra parte, considerar el cabildeo como una nueva necesidad procedimental, que permita a la institución una mayor convergencia entre lo que esperan los servidores públicos del Instituto y lo que la propia institución espera de los servidores públicos: un mayor diálogo. Así como la articulación de demandas por nuevas vías, esto es, una participación de los derechohabientes en canales reales para que sea verdaderamente tomada en cuenta.



# Bibliografía

Achard, Diego y Flores, Manuel. *Gobernabilidad: Un Reportaje de América Latina* PNUD-FCE, México, 1997.

A. Prakash, J. Hart. *Globalization and Governance*. Routledge, 2000.

Aguilar Villanueva, Luis F. *La Nueva Gobernación*. Notas preliminares. México, 2002.

Fuentes, Carlos. *En esto creo. A/Z*.- Ed. Seix Barral Biblioteca Breve, México, 2002.

Gaceta del Gobierno. *Dictamen de la Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social*, Toluca, México, enero 2002.

Gobierno del Estado de México. *Manual General de Organización del ISSEMYM*, Toluca, México, 1998.

Gobierno del Estado de México. *Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005*. Toluca, México, 2000.

Gore, Al. *Crear una Administración Pública que funcione mejor y cueste menos*. Washington, D. C. 1993.

Habermas, J. *Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío*. Amorrortu Editores, Argentina, 1975.

Habermas, Jürgen. *La crisis del Estado de bienestar y el antagonismo de las energías utópicas*, en Habermas, J. *Ensayos Políticos*, Ediciones Península, Barcelona, 1988.

Herzog Márquez, Jesús. *Consolidadores de la Transición*; en periódico Reforma, 9 de julio de 2001.

*Iniciativa de Ley de Acceso a la Información Pública del Estado y los Municipios*, Guanajuato, México, 22 de marzo de 2001.

J. Rosenau, E. Czempiel. *Governance without Government: order and Change in World Politics*. Cambridge University Press, 1992.

Jerry, L. Harbour. *Manual de Trabajo de Reingeniería de Procesos*. Editorial Panorama, México, 1995.

Johansson, Mchugh, Pendlebury y Wheeler.- *Reingeniería de Procesos de Negocios*. Editorial Limusa, México 1994.

Mena Vargas, Apolinar. *El proceso evolutivo y de institucionalización de la seguridad social para los servidores públicos del Estado de México y municipios (1824-1999)*, en *Gobierno y Administración Pública en el Estado de México. Una Mirada a 175 años de historia*, México, 2000.

Montes, M. Rosa Isabel. *El futuro del gobierno a principios de un nuevo siglo: ¿cómo repensar su papel y su actividad?*. Ediciones UIA, Diplomado Inter-universitario en Modernización y Cambio en la Administración Pública, México, 2002. Fotocopia.

Montes, M. Rosa Isabel. *El papel del Estado ante el cambio económico y social*. Ediciones UIA, Diplomado Inter- universitario en Modernización y Cambio en la Administración Pública, México, 2002. Fotocopia.

OECD. *Citizens as Partners. Information, Consultation and Public Participation in Policy – Making*. Paris, 2001.

Reyes Heroles, Federico. *Soberbia* en Editorial Reforma, México, martes 2 de julio de 2002.

UNAM. *Política y Gobernabilidad en América Latina*. Revista Mexicana de Sociología. Abril-Junio 1988, México.

Velasco Monroy, Santiago G. *Informe de Labores 2000*, Toluca, México, abril 2001.

W. L. Miller, M. Dickson, G. Stoker and St. Martins Pr. *Models of Local Governance: Public Opinion and Political Theory in Britain*. 2000.



## Mitos y realidades del gobierno digital.

Por:  
José Juan Sánchez González\*

*En este ensayo se pretende vincular el e-gobierno (gobierno digital) como una componente fundamental de la innovación. Asimismo, describir los alcances de algunas experiencias en el ámbito mundial, tanto en países desarrollados como en desarrollo, para ubicar la experiencia mexicana en los tres niveles de gobierno. Una vez cubiertos estos contenidos, se sugieren algunas realidades y mitos del e-gobierno en su implementación en diversas latitudes. A partir de esta propuesta temática, se considera posible determinar el verdadero alcance y perspectivas del gobierno digital.*

*El e-gobierno no puede detenerse o esperar; en realidad se trata de un proceso que tiene que continuarse para modernizar parte del aparato gubernamental.*

*Para transformar al gobierno federal para siempre, no sólo el e-gobierno puede ser útil, me parece que el servicio civil de carrera puede ser el camino más definitivo y radical al interior del aparato gubernamental.*

**Palabras clave:** E-gobierno, experiencias, mitos, realidades, innovación, servicio público, gestión pública.

*The purpose of this essay is to link the e-government as an innovating basic component. At the very same time, describing the achievement of some world wide experiences as well as in developed countries as those in developing ones to locate the mexican experience into its three government levels. Once these contents are covered, some e-government realities and myths are suggested for its institution on several places.*

*E-government can't simply stao or wait, it really deals with aprocess that has to be continued to moderniza the government device.*

*Transforming the federal government forever means not only that e-government may be useful for that purpose, i guess civil public service may be the most definite and radical way into the government device.*

**Key words:** E-government, experiences, myths, realities, innovation, public service, public management.

\* Maestro y Doctor en Administración Pública. Premio INAP 1997 y Mención Honorífica en el Premio IAPEM 2001. Profesor e Investigador en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

## Presentación

La gestión pública contemporánea ha encontrado en la innovación una poderosa herramienta para transformar las capacidades del gobierno moderno. No obstante, que la innovación en sí misma, no representa un proceso de reforma administrativa, debido a que toda reforma es un proceso dirigido, permanente y con propósitos específicos. En realidad, la innovación es un cambio selectivo dentro de un contexto de mayores transformaciones que requiere la gestión pública. Por ello, la innovación es un punto de partida necesario para poner en marcha un mayor cambio en los asuntos públicos.

El gobierno digital (e-gobierno) representa una de las mayores tendencias para innovar dentro de las llamadas Tecnologías de Información y Comunicación (TIC's). Estas tecnologías están modificando los patrones de conducta de nuestra vida diaria, pocos pueden estar en contra de esta afirmación. Al mismo tiempo, parece inevitable que las relaciones entre la ciudadanía y su gobierno se vean también afectadas por este fenómeno. Las TIC's son poderosos instrumentos para el cambio según algunos; aunque pueden también contribuir a aumentar la "brecha digital"

que existe entre los países pobres y los ricos.<sup>1</sup> Resulta evidente que las comunidades que no se inserten en la TIC's quedarán cada vez más aisladas del resto del mundo.

En este ensayo se pretende vincular el e-gobierno (gobierno digital) como una componente fundamental de la innovación. Asimismo, describir los alcances de algunas experiencias en el ámbito mundial, tanto en países desarrollados como en desarrollo, para ubicar la experiencia mexicana en los tres niveles de gobierno. Una vez cubiertos estos contenidos, se sugieren algunas realidades y mitos del e-gobierno en su implementación en diversas latitudes. A partir de esta propuesta temática, se considera posible determinar el verdadero alcance y perspectivas del gobierno digital.

### I. Las modas de la innovación y el e-gobierno

La innovación es el medio para mejorar el desarrollo de la administración pública, es decir, el desarrollo es el fin a alcanzar en las innovaciones administrativas (Ospina, 1993).<sup>2</sup> La innovación comprende aspectos como una mejoría en la coordinación, tanto entre las unidades administrativas en los niveles horizontal y vertical. La coordinación

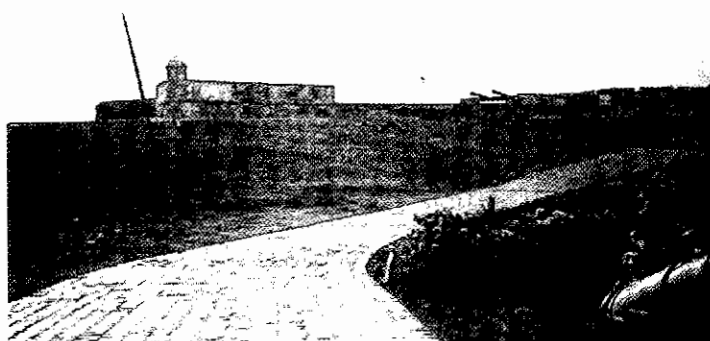
<sup>1</sup> Saiz, Emilia, "Gobierno Electrónico" en: [www.femica.org/Gobierno-Electrónico/e\\_gov](http://www.femica.org/Gobierno-Electrónico/e_gov).

<sup>2</sup> Ospina Bozzi, Sonia. "Gestión, Política Pública y Desarrollo Social: Hacia la Profesionalización de la Gestión Pública". *Gestión Pública y Política Pública*, México. CIDE, vol. II, No. 1, enero-junio 1993.

permite una mejora en la jerarquización de la gestión pública. En el proceso de innovación se requiere un mejoramiento en la gestión de los recursos humanos.<sup>3</sup>

Las investigaciones en materia de innovación han ocupado la atención de gran número de científicos sociales en diversas disciplinas. Al respecto, se afirma que en ambientes ajenos al mercado, los medios para innovar consisten en tres elementos básicos: 1) las motivaciones de las organizaciones en el sector; 2) los modos en que los usuarios (por lo general votantes) y los financieros (por lo general legisladores) limitan la conducta de las dependencias, y 3) los mecanismos para compartir información y valores entre organizaciones en el proceso de inversión e imitación.<sup>4</sup>

Algunos estudiosos han identificado, en general, cinco motivaciones para innovar en la gestión pública.<sup>5</sup> La primera motivación según Feller (1980,1981) es la que se distingue entre eficiencia de producción y eficiencia de servicio. La primera incluye el grado en que una innovación aumenta la eficiencia de la producción (reducir el costo para aumentar el nivel de producción). La otra motivación es la eficiencia en el servicio, es decir, se adapta la innovación sin reducción de costo, pero se mejoran



Manuel Carranza Bernal

o intensifican los servicios y potencialmente se incrementan. El e-gobierno comparte ambas innovaciones, aunque al principio tiene un alto costo, tiende a incrementar la producción de servicios y, al mismo tiempo, contribuye a reducir el costo de los servicios a mediano y largo plazo.

Una segunda motivación se refiere a que algunas innovaciones incluyen intercambios entre los intereses de los ciudadanos y el control burocrático. Kraemer y Kling (1985) identifican dos modelos para la adopción de sistemas de computadoras. Según el modelo racionalista, la tecnología computacional sirve a los ciudadanos ofreciéndoles más servicios en forma más equitativa. De acuerdo con el modelo de la política de refuerzo, las computadoras son instrumentos para los intereses más poderosos. Por ello, otra dimensión de la motivación para innovar es la toma de decisiones y el control. En ese sentido,

<sup>3</sup> Ávalos Aguilar, Roberto. "Innovación de la Gestión Pública: Análisis y Perspectiva". *Gestión y Estrategia*. México, UAM, No. 8, julio-noviembre de 1995.

<sup>4</sup> Perry, James L., Kraemer, Kenneth, Dunkle, Deborah y Leslie King, John. "Motivaciones para Innovar en las Organizaciones Públicas". Barry Bozeman (coordinador). *La Gestión Pública. Su Situación Actual*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala, F.C.E., 1998, p. 394.

<sup>5</sup> *Ibid*, pp. 394-396. Estos autores afirman que los burócratas prefieren las innovaciones que aumenten el servicio: éstas también aumentan los presupuestos de la dependencia, lo que extiende la clientela a la que atienden y oscurece los costos de producción, al mismo tiempo que alteran las mezclas de insumos y los servicios prestados.



la adopción de tecnologías no es impulsada básicamente por consideraciones de eficiencia, sino que sugieren que la eficiencia en el servicio resulta menos importante que el reforzamiento de las disposiciones de poder existentes. El gobierno electrónico propicia un mayor acercamiento de los ciudadanos con su gobierno y los servicios que presta.

Una tercera motivación es que se afirma que el control es la motivación básica de la innovación. Así, el crecimiento se debe más a la atención de los administradores hacia las preocupaciones inmediatas que a cualquier maximización de la utilidad. Una cuarta motivación para innovar es la que identifica Mohr (1969) en el sentido de que las organizaciones públicas la realizan para buscar el *status* profesional. Este autor descubre que en las organizaciones de salud, los grandes departamentos deciden adoptar un gran número de programas, en lugar de disminuirlos. Esta situación se debe a una innovación motivada por el prestigio y el *status* profesional de parte del funcionario y de otros miembros de los departamentos de salud. En el e-gobierno pareciera que algunas organizaciones gubernamentales introducen esquemas de gobierno electrónico por *status* para mostrar su supuesta modernización. En cambio, cuando se tiene claro los

propósitos y los alcances del e-gobierno, los resultados serán mayores y se mejorará la relación ciudadanos y gobierno.

Una quinta motivación para innovar, puede residir en la novedad de un proceso o producto, es el simbolismo de la innovación. Los funcionarios pueden favorecer un nuevo producto o proceso simplemente porque es nuevo y representa un modo alternativo de hacer las cosas. Una innovación puede atraer la preferencia por la modernidad de las cosas o el cambio por el cambio mismo. La moda de la innovación parecer ser una de las razones por lo que algunas organizaciones gubernamentales llevan a cabo acciones innovativas.

Pero ¿por qué se debe innovar en el gobierno? Así como los seres humanos innovan para sobrevivir, el gobierno debe hacer lo propio, sólo que por una razón de competitividad. La globalización ha originado que la competitividad se convierta en el arma más poderosa de las economías para sobrevivir en la economía mundial. Y esta competitividad depende en su mayor parte de las instituciones públicas, ya no únicamente de las empresas del sector privado, como solía creerse.<sup>6</sup> Resulta contradictorio que el gobierno se ha retrasado respecto de las empresas privadas en el desarrollo de

<sup>6</sup> Sotelo Nava, Abraham, "e-Gobierno: una Estrategia para la Innovación Gubernamental". Coordinador del Programa e-Gobierno en: [www.inegi.gob.mx/informatica/espanol/servicios/boletin](http://www.inegi.gob.mx/informatica/espanol/servicios/boletin)

soluciones electrónicas, lo cual es irónico si se toma en cuenta que Internet nació dentro del ámbito público.<sup>7</sup> Así la tendencia del gobierno electrónico, supone que el sector privado se orienta cada vez más rápidamente hacia el e-comercio. Mientras que el sector público, entre tanto, ha comenzado a experimentar una transformación similar hacia el e-gobierno.

Independientemente de la razón por la que se inicia una innovación gubernamental, el e-gobierno representa una manera de innovar la gestión pública. Por tanto, el e-gobierno (e-government) es la innovación continua de la entrega de servicios, la participación de los ciudadanos y la forma de gobernar mediante la transformación de las relaciones internas y externas, a través de la tecnología, el Internet y los nuevos medios de comunicación.<sup>8</sup>

## II. El e-gobierno

El e-gobierno (e-government) implica la transformación de la función gubernamental introduciendo nuevos valores de comunicación, cooperación y participación interactiva para la toma de decisiones del gobierno.<sup>9</sup> El e-gobierno implica un cambio en la función pública en diversos ámbitos (relaciones

gobierno-ciudadano); se modificarán las estrategias de transparencia, desempeño y rendición de cuentas al interior del gobierno (relaciones gobierno-gobierno); entre sus propios servidores públicos (relaciones gobierno-empleado); por lo que será necesario buscar la participación activa y comprometida del sector privado en la modernización gubernamental (relaciones gobierno-negocios).<sup>10</sup>

El e-gobierno -gobierno electrónico o gobierno digital- es el conjunto de procesos o métodos electrónicos basados en Internet para mejorar la manera en que un gobierno realiza sus operaciones. Aún más importante, para proporcionar información -la rendición de cuentas, servicios, requisitos, trámites, entre otros- que los ciudadanos necesitan y merecen para evaluar el desempeño de sus funcionarios y oficinas gubernamentales.

En el contexto del gobierno, el prefijo "e" debe ser visto desde dos perspectivas diferentes: 1) como una red computacional, y 2) como una red organizacional.<sup>11</sup> Desde el punto de vista computacional, la red facilita la búsqueda y el proceso de grandes volúmenes de datos. Por su parte, desde el punto de vista organizacional, la red permite crear estructuras de comunicación que facilitan

<sup>7</sup> Schoeninger, Eric, "El Futuro del Gobierno Electrónico": [www.unisys.com.ar/revistaexec/exec005](http://www.unisys.com.ar/revistaexec/exec005).

<sup>8</sup> Sotelo Nava, Abraham, "e-Gobierno: Una Estrategia para la Innovación Gubernamental". *Ibid.*

<sup>9</sup> Sotelo Nava, Abraham, "El e-Gobierno: Estrategia para la Innovación en el Gobierno Federal", en: [www.narxiso.com/egob.html](http://www.narxiso.com/egob.html).

<sup>10</sup> Sotelo Nava, Abraham, "e-Gobierno: una Estrategia para la Innovación Gubernamental". *Op. cit.*

<sup>11</sup> Villafañá Figueroa, Ricardo, "El e-Gobierno y la Red de Conocimiento", en: [www.info.pue.udlap.mx](http://www.info.pue.udlap.mx).

y optimizan los flujos de información y conocimiento, debido a que resuelven numerosos problemas técnicos y sociales en el lugar donde se aplican.

La conformación de una e-gobierno (red de aprendizaje y conocimiento), requiere de un conjunto mínimo de principios y estrategias gubernamentales: selección y desarrollo de contenidos de impacto social, pragmáticos, orientados a la acción; participación directa, como fuentes de información, conocimiento y desarrollo de contenidos de dependencias y entidades públicas; y participación de organizaciones no gubernamentales. El principal rol del e-gobierno, en este contexto, es convertir al gobierno en un catalizador para empujar y propiciar el desarrollo de la economía digital.

En su interpretación el e-gobierno reconoce tres escuelas que representan diversas interpretaciones a partir de sus alcances.<sup>12</sup> Estas interpretaciones son las siguientes:

- *Primera escuela:* derivada del enfoque de *e-commerce*, se explica el e-gobierno como la transformación en la entrega de servicios gubernamentales al ciudadano a través del uso de la tecnología. Esta visión y su limitado enfoque en la entrega de servicios públicos por la vía electrónica, es la más simplista, pero la más popular y generalizada.

- *Segunda escuela:* concibe al e-gobierno como el aprovechamiento de las TIC's para hacer más eficientes todas las áreas del gobierno. Esta escuela define al e-gobierno como un "gobierno inteligente", que utiliza la tecnología de Internet para conectar las partes internas del gobierno que le permitan una mejor operación integral hacia adentro y hacia afuera del aparato gubernamental.

- *Tercera escuela:* considera al e-gobierno mucho más que una simple entrega de servicios gubernamentales de manera electrónica y el uso de las TIC's para transformar las instituciones públicas. Esta escuela concibe al e-gobierno como una auténtica revolución ciudadana que transformará la naturaleza misma del gobierno. Bajo esta óptica, el e-gobierno se define como un nuevo modelo de gobierno y de gobernanza (*governance*) acorde a la sociedad de la información y el conocimiento. El e-gobierno propone la Revolución del Siglo XXI, bajo un "Gobierno Ciudadano". "El e-gobierno es más que ofrecer servicios on-line. Implica como están organizados los gobiernos y las maneras en que los ciudadanos participen en la vida política".<sup>13</sup>

Entonces ¿es el e-gobierno un término de moda o un movimiento que implica una revolución auténtica? Para López (2002)

<sup>12</sup> López Dávila, Irak. "e-Gobierno: ¿Revolución o Moda?" *Prospectiva*, México, Política Nueva, año 7, No. 20, abril 2002, p. 58.

<sup>13</sup> Schoeninger, Eric, *Op. cit.*

la respuesta es que el e-gobierno no tiene regreso. Mientras que las dos primeras escuelas no pueden significar un cambio revolucionario. Aún así, tampoco se puede hablar de una moda pasajera.<sup>14</sup> Debido a las condiciones que impone la sociedad del conocimiento, el e-gobierno representa la apuesta para generar con creatividad, nuevos modelos de gobernanza de la sociedad. Entendiendo a la gobernanza como el conjunto de acuerdos, consensos y mecanismos de coordinación para alcanzar una mayor capacidad de gobierno.<sup>15</sup>

### III. El e-gobierno en el mundo

El e-gobierno es una tendencia global y universal. Estados Unidos puede estar más adelantado que otras regiones, pero Europa, Asia-Pacífico y Latinoamérica están desarrollando sus propias innovaciones en materia de gobierno electrónico.<sup>16</sup> A continuación se presentan algunos ejemplos representativos de e-gobierno en el mundo:

Cuadro No. 1  
Casos representativos de e-gobierno

| PAÍSES         | ALCANCES                                                                                                                                                                                                                                                             |
|----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Reino Unido    | 152 servicios brindados electrónicamente (33% de la totalidad de servicios.) 451 servicios entregados electrónicamente para el 2005. Un millón de pequeñas y medianas empresas en línea para el año 2005.                                                            |
| Canadá         | 4 millones de solicitudes de página por semana en el sitio web de Canadá. 100,000 visitantes diarios al Banco de Empleo. El sitio de Canadá lo consultan 7 millones por mes. Se prevé que para 2004, el 80% de los canadienses sean usuarios habituales de Internet. |
| Estados Unidos | Al menos 38 estados y 18 municipios se encuentran como e-gobierno. Destaca el voto electrónico en California.                                                                                                                                                        |
| Nueva Zelanda  | Para el 2004 se podrá acceder en línea a toda la información y servicios gubernamentales.                                                                                                                                                                            |
| España         | Un caso destacado es el Departamento de Tráfico del Ayuntamiento de Barcelona, que informa sobre el tráfico y rutas de acceso adicionales.                                                                                                                           |
| Singapur       | 50% de los servicios públicos pueden ser proveídos electrónicamente, ya están en línea (330 servicios). Toda interacción se podrá hacer a través del Internet en 2005.                                                                                               |
| Australia      | En este país se desechan anualmente 200,000 computadoras. Mediante un programa gubernamental provee de equipos reciclados a comunidades de escasos recursos.                                                                                                         |
| Pakistán       | El programa del gobierno es desarrollar sitios en cada ministerio y sus 34 divisiones gubernamentales.                                                                                                                                                               |
| Perú           | Este país con el apoyo de México (compranet) implementará un sistema de compras públicas en línea.                                                                                                                                                                   |
| Brasil         | El gobierno brasileño instalará kioscos a Internet en 4,000 oficinas de correo en ciudades con más de 10,000 habitantes.                                                                                                                                             |
| Chile          | Es uno de los países más avanzados en gobierno electrónica. Una gran mayoría del pago de impuestos se realiza por medio del internet.                                                                                                                                |

Fuente: elaboración propia con base en Irak López Dávila, *Op. cit.*, y *Revista Política Digital* No. 4 junio 2002. México, Ed. Nexos.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 60.

<sup>15</sup> Sánchez González, José Juan, *Gestión Pública y Governance*. México, IAPEM, 2002.

<sup>16</sup> Schoeninger, Eric, *Op. cit.*

Por su parte, un grupo de expertos denominado *Gobierno Electrónico para el Mundo en Desarrollo* reunido en Redwood City, California, sugiere una ruta crítica para la puesta en marcha de iniciativas de e-gobierno.<sup>17</sup> Los pasos

necesarios para llevar a cabo la ruta crítica presenta diez preguntas que estos expertos de todo el mundo creen que son cruciales para concebir, planear, administrar y medir el e-gobierno.

**Cuadro No. 2**  
**Ruta crítica para el e-gobierno**

| PREGUNTAS                                                                              | CUESTIONAMIENTOS                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. ¿Por qué promover el gobierno electrónico?                                          | El gobierno electrónico es una transformación que ayuda a los ciudadanos y las empresas, a encontrar nuevas oportunidades en la economía mundial del conocimiento.                                                                                                                                    |
| 2. ¿Se tienen claras la visión estratégica y las prioridades del gobierno electrónico? | El propósito del gobierno es impulsar los objetivos compartidos de una sociedad. Hay que comenzar el proceso de planeación estableciendo una visión suficientemente amplia del e-gobierno para que sea compartida por todos los involucrados.                                                         |
| 3. ¿Para qué tipo de gobierno electrónico se está preparado?                           | Debido a que cada sociedad tiene diferentes necesidades y prioridades, no hay un solo modelo de gobierno electrónico ni un estándar universal de disponibilidad para implementar el e-gobierno.                                                                                                       |
| 4. ¿Existe voluntad política para liderar el gobierno electrónico?                     | Sin un liderazgo político activo y continuo los recursos financieros, la coordinación entre diferentes dependencias, los cambios de políticas y el esfuerzo humano requerido para planear y poner en práctica el e-gobierno, no tendría un buen funcionamiento.                                       |
| 5. ¿Se están seleccionando bien los proyectos de gobierno electrónico?                 | La adecuada selección de proyectos de e-gobierno es un tema crítico. Un caso exitoso, aunque no sea muy relevante, puede servir de ejemplo que otros podrán imitar.                                                                                                                                   |
| 6. ¿Cómo planificar y administrar proyectos de gobierno electrónico?                   | Una administración efectiva de e-gobierno es vital para su éxito. Antes de iniciar un proyecto de e-gobierno, es necesario establecer mecanismos gerenciales tanto en el plano nacional/estatal como para el proyecto mismo.                                                                          |
| 7. ¿Cómo enfrentar resistencias dentro del gobierno?                                   | Ocurre que los funcionarios públicos se resistan a los proyectos de e-gobierno y se nieguen a adoptar los nuevos procedimientos. Este problema es más común en países en desarrollo, donde los recursos humanos son menos sólidos, la economía es menos estable y hay menos oportunidades de trabajo. |
| 8. ¿Cómo medir y dar a conocer los avances logrados? ¿Cómo saber si está fracasando?   | La rendición de cuentas es un asunto crítico para el gobierno electrónico debido a que se comprometen recursos financieros y humanos, información y compromisos políticos. La prueba que mide el éxito de un proyecto es si cumple con los objetivos propuestos.                                      |
| 9. ¿Cuál debe ser la relación con el sector privado?                                   | El gobierno electrónico no es algo que el gobierno pueda hacer por su cuenta. El sector privado, tiene que desempeñar un papel fundamental en su formulación, implementación, monitoreo y evaluación.                                                                                                 |
| 10. ¿Cómo puede el gobierno electrónico mejorar la participación ciudadana?            | En materia de gobierno electrónico y participación ciudadana, todos los países son países en desarrollo. Todos, incluso los más avanzados, están aprendiendo a alentar, organizar y gestionar la participación ciudadana.                                                                             |

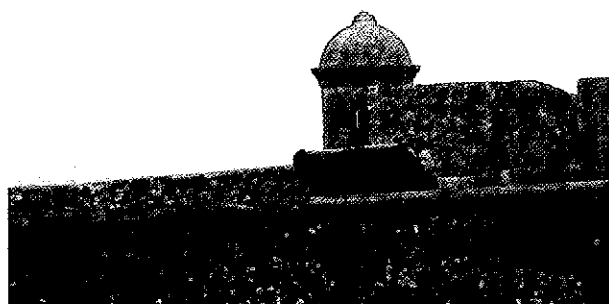
<sup>17</sup> "Ruta Crítica para el e-Gobierno". *Revista Política Digital* No. 4 junio 2002, pp. III-XXVIII. México, Ed. Nexos.

Fuente: "Ruta Crítica para el e-Gobierno", en *Revista Política Digital* No. 4 junio 2002, México, Ed. Nexos, pp. III- XXVIII.

Las conclusiones de este grupo de trabajo son definitivas.<sup>18</sup> Primero, existen numerosos obstáculos a los que se habrán de enfrentar los gobiernos nacionales o locales en la implementación del gobierno electrónico. Segundo, debido a que éste es un proceso costoso y de larga duración, los funcionarios públicos deben ser conscientes, antes de embarcarse en el proyecto, de que esas dificultades existen. Tercero, el gobierno electrónico es un proceso que requiere un compromiso sostenido de voluntad política, recursos y la colaboración entre gobierno, sector privado y sector público. Cuarto, el e-gobierno puede ser una poderosa herramienta para mejorar la calidad de vida de un país porque transforma el gobierno, en su conjunto, en una entidad receptiva a sus ciudadanos. Por último, el poderío y la promesa del e-gobierno no está al alcance de todos, tanto en el mundo en desarrollo como en el industrializado, todos tienen que aprender de sus experiencias para alcanzar ser un gobierno electrónico.

#### IV. El e-gobierno en México

Antes de analizar el megaproyecto e-México en el gobierno de Vicente Fox, es necesario realizar un breve diagnóstico de la situación que guarda la economía digital en nuestro país, así como algunos avances representativos del gobierno electrónico que han sido documentados.



Manuel Carrasco Bernal

La brecha digital al interior del país se profundiza, donde si bien el número de usuarios de Internet ha experimentado un explosivo crecimiento, el acceso es limitado y ha sido desequilibrado entre regiones y segmentos de la sociedad. Por ejemplo, en México únicamente 9.3% de las viviendas cuentan con una computadora y, en contraste, siete entidades de nuestro país presentan porcentajes inferiores al 5%.<sup>19</sup> Otro ejemplo, es el acceso a Internet en las cabeceras municipales de las principales regiones de México, mientras que en el Distrito Federal el 100% de las delegaciones están conectadas a la red, en el sureste sólo el 4% de las cabeceras municipales tienen acceso a la red.

En infraestructura informática, el parque instalado de computadoras personales en México muestra un crecimiento constante. Se estima de manera preliminar que existen 65 equipos por

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

<sup>19</sup> Delegación de México. *La Economía Digital en México. Informe Ejecutivo. Situación Actual y Perspectivas del Comercio Electrónico en la Región*. Montevideo, 27 y 28 de junio de 2001, en: [www.aladi.org/nsfaladi/reuniones.nsf](http://www.aladi.org/nsfaladi/reuniones.nsf).

cada mil habitantes, cifra muy superior a la que se tenía hace 5 años de 26, pero resulta notablemente inferior a la que registran nuestros principales socios comerciales, Estados Unidos y Canadá, con 500 y 260 computadoras por cada mil habitantes, respectivamente.<sup>20</sup>

Sin embargo, prácticamente todas las secretarías de Estado cuentan con una página en Internet donde se proporciona información sobre su sector y los servicios que ofrecen a la ciudadanía. De las entidades paraestatales del gobierno, 120 cuentan también con un sitio en la red, donde presentan información correspondiente a sus atribuciones y ámbitos de competencia. Y todos los gobiernos estatales brindan información a través de un sitio electrónico sobre las diferentes actividades económicas de su región, su industria, lugares turísticos más importantes, así como sobre la administración estatal.<sup>21</sup>

Para tratar de superar la “brecha digital”, la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental ha propuesto su Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental, en el que destaca el proyecto “e-gobierno”, mientras que el megaproyecto “e-México” está bajo la responsabilidad de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

El objetivo del e-gobierno es “construir un gobierno electrónico modernizado, de clase mundial, que ofrece a los ciudadanos acceso más amplio y oportuno a la información y a los servicios con calidad, a través de procesos eficientes y de alta respuesta centrados en el cliente”.<sup>22</sup>

El Proyecto e-gobierno se propone lograr los siguientes objetivos específicos:

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

Para alcanzar estos objetivos se establecen cuatro fases del programa e-government, alineados al mencionado Modelo de Innovación Gubernamental, como se muestra en el siguiente cuadro:

<sup>20</sup> *Ibid.* La brecha digital se aprecia al notar que mientras que en el Distrito Federal 21.6% de las viviendas poseen computadora, y en las viviendas de Baja California, Sonora, Chihuahua, Nuevo León y Jalisco alrededor de 15% disponen de esta tecnología, en el extremo opuesto 7 entidades presentan porcentajes inferiores a 5%.

<sup>21</sup> Dentro de los avances de gobierno electrónico destacan entre otras, Secretarías de Estado (Trabajo y Previsión Social, Educación Pública), gobiernos estatales (Colima, Puebla, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Morelos, Veracruz y Chihuahua) y gobiernos municipales (Garza García) que han realizados esfuerzos significativos en esta materia.

<sup>22</sup> Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental. *Proyecto Gobierno Electrónico (e-Government)*, en: [www.innova.presidencia.gob.mx/index](http://www.innova.presidencia.gob.mx/index).

Cuadro No. 3  
Etapas del proyecto e-government

| FASES MODELO INNOVACIÓN GUBERNAMENTAL          | FASES E-GOBIERNO                          | ACCIONES                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|------------------------------------------------|-------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Calentando motores (primeros 150 días)         | Preparación                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>Definición de la estrategia e-México;</li> <li>Foro de Consulta Ciudadana e-México;</li> <li>Diagnóstico y análisis de la situación actual;</li> <li>Homologación y estandarización de sitios web;</li> <li>Equipo de proyecto e-México;</li> <li>Políticas públicas para el desarrollo de los TIC.</li> </ul> |
| Encendiendo el fuego (2001-2002)               | Interacción-Transacción-Interoperabilidad | <ul style="list-style-type: none"> <li>Revisión y reforma de adquisición y contrataciones de TIC;</li> <li>Intranet gubernamental;</li> <li>Firma digital, Factura digital;</li> <li>Privacidad y seguridad;</li> <li>Brecha cultural;</li> <li>Interoperabilidad;</li> <li>Tramitanet;</li> <li>Portal e-México.</li> </ul>                          |
| Avivando las llamas (2003-2004)                | Integración y cadenas de valor            | <ul style="list-style-type: none"> <li>Limpieza y rediseño de procesos;</li> <li>Estandarización de aplicaciones;</li> <li>Habilitación de e-procesos;</li> <li>Proyectos servicios en línea;</li> <li>Foro Internacional e-Gobierno.</li> </ul>                                                                                                      |
| Cambiando al gobierno para siempre (2005-2006) | Aseguramiento                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>Proceso de mejora continuo;</li> <li>Aseguramiento de resultados (mejora de servicios, reducción de costos, incremento de ingresos, velocidad de respuesta, entrega y cobertura, liderazgo mundial).</li> </ul>                                                                                                |

Fuente: Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental. *Proyecto Gobierno Electrónico (e-Government)*. Op. cit.

Para el presidente Vicente Fox, con el proyecto e-México muchos mexicanos que hoy no tienen acceso a la educación, a la asistencia médica a distancia, podrán ahora disponer de ellas; encontrarán herramientas que les ayuden en sus actividades, en sus negocios; podrán realizar trámites de gobierno y hacer uso de otros servicios públicos.<sup>23</sup>

Dentro de los resultados que destaca el actual gobierno, se resalta que en el año 2002 se va a conectar a más de 3 mil 200 localidades del país, abarcando a todas

las cabeceras municipales. En cada una de ellas, y con el apoyo de los tres niveles de gobierno, se instalarán un Centro Comunitario Digital. Para ello se ha destinado una inversión inicial de la Federación de 663 millones de pesos, a lo que sumarán instalaciones, equipo y mobiliario que aportan las dependencias federales y los gobiernos locales.

Los Centros Comunitarios Digitales funcionarán en las escuelas y bibliotecas públicas, en los hospitales y clínicas de salud, en los palacios municipales, así

<sup>23</sup> "El Presidente Fox encabezó la ceremonia de Declaratoria de Conectividad "e-México". México, 15 de julio de 2002. [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx). El sistema e-México tiene cuatro grandes ejes. El primero es educación (e-educación); el segundo es salud (e-salud); el tercero es comercio (e-comercio) y el cuarto es gobierno (e-gobierno).



como en las oficinas de correos y telégrafos. La meta es que en el año 2004, estén funcionado 10 mil centros Digitales en los lugares donde reside el 90 por ciento de nuestra población. En julio de 2002 se han instalado 864 de ellos en municipios marginados. Por lo que respecta a las comunidades ubicadas en los lugares más remotos, se han conectado vía satélite a 50 Centro Estratégicos comunitarios en lugares más pobres y más apartados del país.

La administración foxista ha comenzado a dar los primeros pasos para sentar las bases de construcción de un gobierno electrónico en nuestro país. Falta analizar las diversas acciones que llevará a cabo durante los próximos años para conocer sus verdaderos alcances y resultados. Sin duda, este proceso no puede detenerse. Sin embargo, es necesario repasar los mitos del e-gobierno para evitar que el gobierno pudiera tropezar con ellos, y convertir el proceso de innovación en una ruta de desperdicio de recursos, de esfuerzos y aspiraciones.

## V. Mitos y realidades del e-gobierno

Aunque se han expuesto los objetivos, ventajas, alcances y requerimientos para que México desarrolle un gobierno electrónico y reduzca la brecha digital,

existen por otra parte, una serie de mitos y realidades del e-gobierno que muestran que se trata de un proceso complejo en su implementación.<sup>24</sup> Algunos de los mitos más representativos son los que se enlistan a continuación.

1. El e-gobierno no es un atajo para el desarrollo económico, el ahorro presupuestal, la transparencia o la eficiencia. No es un *big bang*, esto es un evento singular que de forma inmediata altere para siempre el universo gubernamental. Se trata de un proceso –e-evolución– o de una batalla que tiene sus costos y sus riesgos, tanto financieros como políticos.
2. El e-gobierno no es un proceso perfecto, los riesgos pueden ser importantes. Una iniciativa de gobierno mal concebida e implementada puede malgastar recursos y fracasar en su promesa de ofrecer servicios útiles para la población, lo que puede incrementar la frustración de la gente para con su gobierno. En los países en desarrollo, donde los recursos son escasos, el e-gobierno debe dirigir sus proyectos hacia áreas que ofrecen mayores posibilidades de éxito.

<sup>24</sup> "Ruta Crítica para el e-Gobierno". *Op. Cit.* III-XXVIII. Cabe señalar que algunos de estos planteamientos fueron tomados de este importante documento de análisis y propuestas para conformar un gobierno electrónico.

3. La experiencia de los países desarrollados en e-gobierno es un punto de partida. El e-gobierno en los países en desarrollo debe adaptarse a condiciones, necesidades y obstáculos singulares tales como la tradición oral vigente, la falta de infraestructura, la corrupción, sistemas educativos poco sólidos, o un acceso desigual a la tecnología. En estos países, la falta de recursos y tecnologías se combina con la falta de acceso al conocimiento y la información.
4. No existe un modelo universal en e-gobierno aplicable a todos los países. En e-gobierno se reconoce que no existen modelos y soluciones universales. Cada país, región y localidad cuenta con una combinación específica de características, circunstancias, prioridades y recursos que deben tomarse en cuenta para su puesta en marcha.
5. El e-gobierno no es una innovación barata, por el contrario requiere de diversas fuentes de financiamiento y apoyos financieros. "El gobierno electrónico no es ni sencillo ni barato de implantar. Es importante tener muy claras las razones para implantar el e-gobierno, antes de invertir en ello, el tiempo, recursos y voluntad política".<sup>25</sup>
6. El e-gobierno no puede implementarse por decreto. Como cualquier otra reforma, el e-gobierno no es posible instaurarlo mediante una ley o una orden emitida por los líderes políticos. Requiere del concurso de diversas instancias gubernamentales, organizaciones ciudadanas, ONG's y el sector privado. El rol del gobierno es de convertirse en un catalizador del e-gobierno.
7. El e-gobierno es mucho más que introducir sistemas computacionales. Hay que utilizar el e-gobierno y las TIC's como partes de un programa de modernización más amplio e integral. Simplemente añadir computadoras y módems no mejorará la calidad de un gobierno; tampoco tiene caso automatizar antiguos procedimientos y prácticas. Las nuevas y viejas tecnologías son sólo medios para lograr objetivos de más largo alcance para la sociedad.
8. Ahorrar dinero es una manera fácil de vender el e-gobierno a los líderes políticos y al público. Sin embargo, con pocas excepciones, la implementación del gobierno electrónico no supone una reducción de costos para el gobierno, aunque sí puede ser para los ciudadanos y las

<sup>25</sup> *Ibid.* p. XX.

empresas. El e-gobierno requiere de recursos para invertir en tecnología, equipo e infraestructura que se necesita instalar. El e-gobierno no es barato.

9. El gobierno electrónico no garantiza el fin de la corrupción. Los funcionarios públicos que controlan los procesos tecnológicos pueden encontrar otras oportunidades para hacerse de ingresos adicionales. Aunque el e-gobierno provoca un cambio generacional en la corrupción, ya que serán los funcionarios públicos más jóvenes y familiarizados con la tecnología los que tengan conductas menos corruptas. En México, el servicio civil de carrera puede ser el mejor mecanismo para evitar la corrupción, aunado al proyecto de e-gobierno.

10. Los programas de gobierno electrónico enfrentan muchos retos. Como sucede con la puesta en práctica de cualquier TIC's, se producirán retrasos y errores. Dentro del gobierno la burocracia se resistirá al cambio en los procedimientos de trabajo y, posiblemente también, a la transparencia que ofrece el e-gobierno. Se requiere contar con el

apoyo y la participación del servidor público para impulsar el gobierno electrónico.

11. La tecnología elegida debe ser capaz de ofrecer los servicios públicos (o la información) que se pretenda brindar y debe llegar al público al que se dirige el proyecto específico de e-gobierno. Por ejemplo, no sirve de nada crear una página web que ofrezca una importante información en materia de salud para comunidades rurales si éstas no tienen la disponibilidad de acceder a internet, o no lo pueden hacer de manera regular. La instalación de los Centros Comunitarios Digitales puede contribuir a hacer más accesible el gobierno electrónico y sus ventajas de uso.

12. El crear un sitio web no es lo mismo al desempeño gubernamental. Con frecuencia sucede que la sola creación de una página web produzca una idea autocomplaciente acerca del e-gobierno. La creación de estas páginas puede ser un parámetro a tener en cuenta, pero no garantiza ni el buen desempeño ni uso por parte de los ciudadanos.

13.El e-gobierno debe ser un proyecto esencialmente gubernamental basado en el interés público. El sector privado no es propietario de los datos del e-gobierno. Si se contrata a las empresas privadas para el desarrollo y gestión de aplicaciones del e-gobierno, es el gobierno el que debe asegurarse de que esas empresas no utilicen los datos con los que trabajan de mala manera, sobre todo si se trata de datos personales de los ciudadanos. Este es un tema fundamental para proteger la privacidad y confiabilidad de los ciudadanos, así como el establecimiento de la confianza necesaria por parte del público en el e-gobierno.

En suma, el e-gobierno puede ser una poderosa herramienta para mejorar la calidad de vida de un país, debido a que transforma al gobierno en su conjunto en una entidad receptiva a sus ciudadanos. Se trata de crear gobiernos cuyo foco es servir a gente que accede y recibe servicios gubernamentales de todo tipo. Aunque debe reconocerse que existen demasiados mitos que hacen complejo el camino para poner en marcha un gobierno electrónico. Aquí se han presentado los más representativos, aunque en cada país pueden existir otros

que habrá que resolver para lograr un exitoso programa de e-gobierno.

## VI. Conclusiones

La innovación debe ser considerada como un paso para mejorar la gestión pública del aparato gubernamental. La modernización del gobierno debe introducir las Tecnologías Informáticas y Computacionales (TIC's) con el fin de alcanzar una mayor accesibilidad de los ciudadanos hacia los servicios públicos que presta el gobierno. El e-gobierno es una de las mayores herramientas de "buen gobierno" (*good governance*) para propiciar una mayor participación democrática de los ciudadanos en la gestión pública.

No obstante, que existe una larga tradición de e-gobierno en los países desarrollados, nuestro país como parte de una comunidad internacional debe avanzar en reducir la "brecha digital"; primero, con otros países que tienen un mayor avance electrónico y segundo, entre los estados, las regiones y los municipios del país.

Por ello, el diagnóstico de la economía digital del país muestra marcados contrastes entre entidades y dependencias gubernamentales de diversas instancias de gobierno. Aunque existen experiencias

de gobierno electrónico que deben destacarse y difundirse, por otra parte el camino apenas empieza. El e-gobierno no puede detenerse o esperar; en realidad se trata de un proceso que tiene que continuarse para modernizar parte del aparato gubernamental.

Para transformar al gobierno federal para siempre, no sólo el e-gobierno puede ser útil, me parece que el servicio civil de carrera puede ser el camino más definitivo y radical al interior del aparato gubernamental. En un país acostumbrado al sistema de botín o de despojo; basado en el patrimonialismo más que en el encargo público; más que en la lealtad que en la institucionalidad; con un signo partidista más que comprometido con la nación. El servicio civil de carrera representa la más alta modernización y

profesionalización de un proceso de más de 30 años que comenzó, de manera definitiva, con la primera reforma administrativa impulsada en 1970.

Los mitos del e-gobierno muestran que los países industrializados como las naciones en desarrollo, tienen mucho que aprender de sus propias experiencias en materia de gobierno electrónico. No bastan los recursos suficientes y permanentes, se requiere de un liderazgo político que permita empujar lo suficiente para que las TIC's y el e-gobierno se conviertan en una realidad para todos los ciudadanos, sin importar donde se encuentren, ni su condición económica o social. El gobierno electrónico es una nueva manera de gobernanza, entre los ciudadanos y el gobierno.



# Bibliografía

1. Ávalos Aguilar, Roberto. "Innovación de la Gestión Pública: Análisis y Perspectiva". *Gestión y Estrategia*. México, UAM, No. 8, julio-noviembre de 1995.
2. Delegación de México. *La Economía Digital en México*. Informe Ejecutivo. Situación Actual y Perspectivas del Comercio Electrónico en la Región. Montevideo, 27 y 28 de junio de 2001. [www.aladi.org/nsfaladi/reuniones.nsf](http://www.aladi.org/nsfaladi/reuniones.nsf).
3. Lopez Dávila, Irak. "e-Gobierno: ¿Revolución o Moda?" *Prospectiva*, México, Política Nueva, año 7, No. 20, abril 2002.
4. Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental. *Proyecto Gobierno Electrónico (e-Government)*. [www.innova.presidencia.gob.mx/index](http://www.innova.presidencia.gob.mx/index).
5. Ospina Bozzi, Sonia. "Gestión, Política Pública y Desarrollo Social: Hacia la Profesionalización de la Gestión Pública". *Gestión Pública y Política Pública*, México. CIDE, vol. II, No. 1, enero-junio 1993.
6. Perry, James L., Kraemer, Kenneth, Dunkle, Debora y Leslie King, John. "Motivaciones para Innovar en las Organizaciones Públicas". Barry Bozeman (coordinador). *La Gestión Pública. Su Situación Actual*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala, F.C.E., 1998.

7. Portal de la Presidencia. "El Presidente Fox encabezó la ceremonia de Declaratoria de Conectividad e-México". México, 15 de julio de 2002. [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx).
8. Revista *Política Digital*. "Ruta Crítica para el e-Gobierno". No. 4 junio 2002, pp. III-XXVIII.
9. Saiz, Emilia. "Gobierno Electrónico". [www.femica.org/Gobierno-Electrónico/e\\_gov](http://www.femica.org/Gobierno-Electrónico/e_gov).
10. Sánchez González, José Juan. *Gestión Pública y Governance*. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2002.
11. Schoeninger, Eric. "El Futuro del Gobierno Electrónico". [www.unisys.com.ar/revistaexec/exec005](http://www.unisys.com.ar/revistaexec/exec005).
12. Sotelo Nava, Abraham. "e-Gobierno: una Estrategia para la Innovación Gubernamental". Coordinador del Programa e-Gobierno. [www.inegi.gob.mx/informatica/español/servicios/boletin](http://www.inegi.gob.mx/informatica/español/servicios/boletin)
13. Sotelo Nava, Abraham. "El e- Gobierno: Estrategia para la Innovación en el Gobierno Federal". [www.narxiso.com/egob.html](http://www.narxiso.com/egob.html).
14. Villafaña Figueroa, Ricardo. "El e-Gobierno y la Red de Conocimiento". [www.info.pue.udlap.mx](http://www.info.pue.udlap.mx).

# Desarrollo de la tecnología informática para la modernización de la administración pública en "e gobierno".

Por:  
Juan Montes de Oca Malvaéz\*

*La incorporación de la computación en la administración pública ha sido poco ordenada, al no responder a un proceso planeado y sistemáticamente fundamentado. Se adoptan recursos informáticos en momentos en que todavía no se capacita al personal que evaluará acertadamente las posibilidades reales de automatización de procesos de datos.*

*La tecnología informática sólo puede ser un agente modernizador, cuando se armonizan tecnología y organización, donde ésta se rediseñe, adapte y se superen las crisis resultantes del choque tecnología - tradicionalismo. Así, la sola adopción de equipos no moderniza de modo estable, seguro, duradero y funcional con los objetivos propuestos. Deben cambiar, principalmente, instalaciones o ambientes de trabajo, modos de comunicación, normatividad, actitudes y aptitudes de los servidores, métodos y procedimientos de trabajo.*

**Palabras clave:** E-gobierno, administración pública, reforma, modernización, ciudadanía, rendición de cuentas, capacitación.

*Incorporating computing into public management has been a quite disordered procedure due to the lack of an answer to a systematically based and planned process. New informatic resources are adopted in times where human resources are not still trained to accurately evaluate real possibilities to data process automation.*

*Informatic technology can just be a modernizing agent at times when organization and technology get acquainted, where this technology gets redesigned, adapted and superates the technology tradition crisis crash comeout. thus, the sole adoption of equipments, does not modernize in a secure, stable, longlasting and functional manner with the former objectives.*

**Key words:** E-government, public management, reform, modernization, citizenry, accountability, training.

\* Lic. en Matemáticas  
Aplicadas y Computación,  
Maestro en  
Administración Pública y  
Doctorante en Ciencias  
Políticas y Sociales por la  
UNAM.



## Marco Introductorio

Los grandes cambios tecnológicos, cómo sostiene Marshall McLuhan, “son avances que han acercado personas, cosas y conocimientos, se constituyen extensiones del hombre, que permiten mayor integración o interacción entre las sociedades. El mundo, así, se ha acercado gradualmente hacia la constitución de una aldea global.”<sup>1</sup>

En muchos casos, los grandes cambios tecnológicos han conllevado la reestructuración del medio ambiente humano, o a la creación de otro completamente nuevo.<sup>2</sup>

Al respecto, Nora y Minc afirman que las *revoluciones tecnológicas*, en el pasado, provocaban una intensa reorganización de la economía y la sociedad. Al aparecer con tecnologías que implican mayor acercamiento entre los hombres, mayor comunicación, mayor facilidad de producción o distribución, las estructuras sociales se alteran o deben hacerlo para mantener su viabilidad y estabilidad. Las necesidades de cambio se manifiestan como etapas de crisis de diversas magnitudes y orientaciones que tarde o temprano alteran las sociedades desde sus cimientos.<sup>3</sup>

En general, los cambios sociales han sido menos rápidos que la aparición y difusión de las nuevas tecnologías que los provocan. Las sociedades son resistentes al cambio, al intervenir afectaciones en costumbres, valores, tradiciones, culturas o intereses; alteraciones en modos de trabajar, de pensar o alteraciones en las estructuras y prácticas de mando y organización. Alvin Toffler ha señalado que las sociedades han mostrado impericia en adaptarse a la «razón de cambio», independientemente del contenido o dirección del propio cambio. Y ello, reconoce, es un problema crítico en la actualidad.<sup>4</sup>

El trabajo humano se orienta crecientemente hacia el descubrimiento, invención, comunicación o proceso del conocimiento. Así, la dinámica del mundo moderno gira, cada vez más, en torno a la capacidad de manejar y disponer de información.<sup>5</sup>

Está «era de la información» tomó mayor fuerza con el desarrollo de: 1) las telecomunicaciones, incluyendo los satélites artificiales, y 2) de las tecnologías para el procesamiento electrónico de datos, también conocidas como informática o computación. Con las primeras, se ha facilitado enormemente la transmisión de datos entre diversos

<sup>1</sup> MCLUHAN, Marshall. *Understanding media: the extensions of man*. New York: Sig. Books, 1964, pp.1-22.

<sup>2</sup> ACKOFF Rnsell. *Rediseñando el Futuro*. Ed. Limusa. México, 1983, pp. 4-5.

<sup>3</sup> SIMON Nora y Alan Minc. *La Informatización de la Sociedad*. Ed. F.C.E. México, 1980, p.17.

<sup>4</sup> TOFFLER citado por Ackoff, Op. Cit., p. 5.

<sup>5</sup> NAISBITT, John. *Macrotendencias*. Ed. Edición, México, 1985, p.22.

puntos geográficos. Con las segundas, se ha permitido un manejo veloz de mayores volúmenes de información, que, de hecho, facilita accesos, alteraciones, filtrado o procesamiento, almacenaje y distribución de datos; referentes a múltiples ámbitos de la vida del hombre. Así, permite incrementos importantes de productividad de personas y organizaciones, al facilitar el proceso de la información que sustenta acciones o decisiones.<sup>6</sup>

Al respecto, considero que la incorporación de la computación en la administración pública ha sido poco ordenada, al no responder a un proceso planeado y sistemáticamente fundamentado. Se adoptan recursos informáticos en momentos en que todavía no se capacita al personal que evaluará acertadamente las posibilidades reales de automatización de procesos de datos.

Russell Ackoff afirma al respecto, que «a pesar de la enorme propaganda que se ha hecho a los sistemas de información administrativa, pocos satisfacen las necesidades de los administradores que los autorizan o utilizan»<sup>7</sup> Aún más, se trata, del problema referido por Nora y Minc, acerca de las crisis sociales desprendidas de la utilización de nuevas tecnologías.

En el ámbito organizacional, la informática ha inducido desajustes diversos, al alterar canales y formas de comunicación -que son esencia de organización-, métodos y procedimientos de manejo o tratamiento de información y funciones del personal, acostumbrado a laborar de cierto modo, y que es obligado, repentinamente, a trabajar con equipos informáticos. Por otra parte, se crean nuevos polos de poder o influencia en las unidades administrativas que concentran servicios informáticos.<sup>8</sup>



Manuel Camacho Barón

La informática, con su herramienta principal la computadora, facilita el trabajo de las actividades humanas.

<sup>6</sup> SIMON Nora y Alan Minc, Op. Cit., p. 123.

<sup>7</sup> ACROFF Russell. Op. Cit., pp. 3-4.

<sup>8</sup> HERBERT Simón La Nueva Ciencia de la Decisión Gerencial, Ed. El Ateneo, México, 1982.

En lo que respecta a los aspectos políticos, considero que la informática se refiere al tratamiento automatizado de la información, significa poder para quien la posee y la utiliza para decidir y actuar. Por lo tanto, la información automatizada más que una cuestión tecnológica es una cuestión de decisión política.

En este sentido, en reflexiones formuladas en reuniones de expertos en informática y electrónica, se informó que la «informática está en las bases de las más profundas alteraciones, en el mundo. Por esto es imposible pensar en desarrollo sin tener en cuenta la informática. Esta no es neutra: sirve al desarrollo o sienta las bases de una nueva y más profunda dependencia.»<sup>9</sup>

### Marco Teórico del Desarrollo Informático

A lo largo de la historia los grandes cambios tecnológicos han revolucionado la vida del hombre al permitirle mejor dominio sobre la naturaleza e imprimir mayor dinamismo en sus tareas cotidianas, ejemplo de ello fueron la escritura, la numeración, los calendarios, la electricidad, las comunicaciones (alámbrica e inalámbrica), la aviación, la energía atómica, entre muchas otras; todos ellos han cambiado drásticamente la vida del hombre.

A partir de los años 50, en algunos países desarrollados, inicia una «era de la información», como etapa sucesora de una era industrial. La sociedad se altera en una nueva fase en la que el concepto de valor económico o de activo, se traslada gradualmente de bienes tangibles hacia la información. El trabajo humano se orienta, crecientemente, hacia el descubrimiento, invención, comunicación, o proceso de conocimiento.

Esta «era de la información» tomó mayor fuerza con el desarrollo de:

- 1) Las telecomunicaciones, incluyendo los satélites artificiales, facilitando, enormemente, la transmisión de datos entre diversos puntos geográficos.
- 2) Las tecnologías para el procesamiento electrónico de datos, conocidas como computación, permitiendo un manejo veloz de mayores volúmenes de información, que facilita accesos, alteraciones, procesamiento, almacenamiento y distribución de datos referentes a múltiples ámbitos de la vida del hombre; así, permite incrementos importantes de productividad de personas y organizaciones, al posibilitar el proceso de la información que sustenta acciones o decisiones.

<sup>9</sup> SISTEMA Económico Latinoamericano. *Revista Trimestral*. Caracas, Venezuela. No. 12 Abril-junio 1986, p. 1-3.

Las instituciones públicas han extendido el uso de la tecnología informática<sup>10</sup> en sus procesos de cambio, transformación, reformas y modernización, para la definición de políticas públicas oportunas, eficientes y eficaces.

Sin duda, el uso de la tecnología informática en las actividades de la administración pública, es base sustancial de apoyo en el proceso de modernización. En 1977, la Academia Mexicana de Informática propuso la definición que hace referencia a: *Ciencia de los sistemas inteligentes de información*.

De lo anterior, resulta claro que el concepto de informática debe separarse del uso de máquinas. Por ese motivo, es fundamental destacar que el concepto de informática es totalmente distinto al del uso de «computación».

La computación es un elemento fundamental para el origen de la informática y sigue siendo uno de los puntos principales de apoyo para la realización de sistemas informáticos. Sin embargo, resulta un error confundir ambos conceptos o tomarlos como sinónimos.

Las definiciones mencionadas tienen como denominador común una asociación del concepto de informática

con el manejo de información. Esto nos permite contar con un punto de partida firme para este concepto.

El concepto de información generalmente se considera erróneamente como sinónimo de dato, por este motivo, resulta necesario distinguir entre ambos aspectos.

El concepto de dato se refiere al símbolo o signo, mientras que la información se refiere al significado de esos símbolos.

Otra forma de entender la información, es como una forma de comunicación. A este respecto cabe aclarar, que la información y la comunicación pueden verse de manera diferente. La comunicación hace énfasis en los mecanismos para transferir los mensajes; en el caso de la información, se trata más bien de estudiar el contenido de transmisiones y los requerimientos de los destinatarios.

W. Weaver propone un esquema que permite integrar la información con base en tres niveles:<sup>11</sup>

El primer nivel lo denomina técnico, considera a la información desde un punto de vista del mensaje o signos que reducen la incertidumbre del receptor.

<sup>10</sup> La palabra informática, etimológicamente, deriva del neologismo francés «informatique», que proviene de la conjunción de «information» (información) «automatique» (automática). Su creación fue estimulada por la intención de dar una alternativa menos tecnocrática al concepto de «proceso de datos». En 1966, la Academia Francesa reconoció este nuevo concepto y lo definió del modo siguiente: «Ciencia del tratamiento sistemático y eficaz, realizado especialmente mediante máquinas automatizadas, de la información contemplada como vehículo del saber humano y de la comunicación en los ámbitos técnico, económico y social. *Diccionario de Términos Informáticos. Academia Francesa de la Lengua. Ed. A.F.L. París, Francia, 1966, p.76.*

<sup>11</sup> Citado por Molina Enzo. *Qué es la Informática. Ponencia Presentada en la Semana de la Informática, celebrada en la Universidad Anáhuac del 16 al 20 de Mayo de 1983. p. 9*

El segundo nivel lo denomina semántico, presupone que el anterior ha sido resuelto; y considera a la información desde el punto de vista de su significado.

El tercer nivel conocido como pragmático, da por supuesta la solución de los anteriores, y se orienta al efecto que la información tiene sobre el receptor en un contexto dado.

Sin duda este es el nivel que nos interesa desde el punto de vista de la informática. Cabe aclarar que la información tiene un carácter normativo desde un punto de vista ético, o sea, considerando cuándo, dónde, a quién afecta la obtención o difusión de la información. «La información es una comunicación que modifica los parámetros de una situación o toma de decisiones.»<sup>12</sup>

## Informática en México

Desde hace más de dos décadas se reconoció en México la importancia estratégica de las tecnologías de la información como un medio para apoyar el desarrollo nacional, y se iniciaron acciones de distinta índole para estimular su instrumentación y asimilación por las instituciones públicas.<sup>13</sup>

Consecuentemente, a lo largo de este tiempo se han instituido diversos

mecanismos y disposiciones, que han evolucionado de acuerdo con el marco de las condiciones generales del país y del propio desarrollo de las tecnologías de la información.

En los años sesenta, por ejemplo, se instrumentaron políticas de protección para los usuarios incipientes del sector público frente a un mercado (oligopolio) muy orientado por la oferta. En los años ochenta, las acciones estuvieron orientadas a favorecer el establecimiento de una industria microelectrónica nacional y a mantener, por otra parte, un adecuado control del gasto gubernamental en bienes informáticos.

En este sentido, el impacto de la tecnología de la información ha sido tan amplio, que han incursionado prácticamente en todos los sectores económicos transformando las estructuras de producción y comercialización, así como la prestación de servicios públicos y privados. A este efecto se suma el impacto de la Informática en el ámbito social y en casi todas las actividades cotidianas.

Cabe reconocer además, que la revolución informática se da en un contexto mundial de gran dinamismo tanto en lo político como en lo económico y lo social, contexto en el cual México está inmerso.

<sup>12</sup> *Ibíd.* p. 13.

<sup>13</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). Coordinación General del Sistema Nacional de Información. *Política Informática Gubernamental*. México, 1979. p. 13.

La preeminencia de la estrategia de modernización nacional que incorporo el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, otorgó un nuevo papel a la informática, al constituirse en una herramienta de cambio y modernización para enfrentar los retos de insertarnos en la economía internacional y promover mayores niveles de bienestar y justicia en el país.

De este proceso de modernización se derivaron, además, diversas acciones con efectos substanciales para el sector informático: la globalización de la economía, la apertura de fronteras al mercado de cómputo, la reorientación de la política y el mercado de telecomunicaciones, la privatización de los bancos, la desincorporación de empresas paraestatales y la redefinición del papel rector del Estado.

Dentro de este marco, el gobierno mexicano ha realizado una revisión profunda de sus objetivos y asumió la responsabilidad de planear las estrategias con las cuales se debe adoptar e incorporar esta tecnología a nuestra sociedad, reorientando sus acciones hacia una política informática concertada y de fomento.<sup>14</sup>



Manuel Carranza Bernal

En el proceso de modernización del país, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) emprendió, en estrecha colaboración con otras dependencias de la Administración Pública, una revisión profunda del marco normativo de la informática.

Diversos ordenamientos jurídico-administrativos hacen explícitas para el INEGI sus responsabilidades y atribuciones específicas en materia de informática. En esencia, se le encomiendan dos funciones: fomentar el buen uso de la informática en la Administración Pública Federal, y promover el desarrollo tecnológico nacional en informática.

<sup>14</sup> Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). *Situación Actual de la Informática en México*. Ed. INEGI, México, 1993, p.5.

Para cumplir con esas responsabilidades, que la ley le confiere en el marco de la política informática, el INEGI ha desempeñado tres funciones básicas:

- Una función de información y monitoreo, para la cual el INEGI cuenta con una posición privilegiada en el país, por sus propios recursos como Instituto Nacional de Estadística.
- Una función de coordinación y concertación, como autoridad nacional en Informática.
- Una función de asesoría y apoyo, encaminada principalmente a la administración pública federal, derivada de sus facultades normativas, perspectiva particular y experiencia.

### Informática en la Administración Pública

Con el propósito de contar con elementos objetivos de análisis para la definición e instrumentación de políticas que permitan promover el desarrollo y uso adecuado de la informática en el sector público, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, aplicó la Encuesta Nacional de Servicio Civil en Informática, entre agosto de 1991 y febrero de 1992.<sup>15</sup>

En este ejercicio, el Comité de Informática para la Administración Pública Estatal y Municipal (CIAPEM), tuvo un proceso extraordinariamente importante; se redefinieron sus funciones, su estructura, sus modos de participación, y se consolidó un plan de trabajo, comisiones y actividades que han fortalecido, de manera sustancial, la capacidad de colaboración entre los diferentes núcleos de gobierno y la capacidad de prospectiva e identificación de proyectos de interés común y de direccionamiento, de mediano y largo plazo para los estados y municipios.

En el gobierno mexicano, hay atribuciones que afectan la política informática y que por su naturaleza, se encuentran depositadas en diversos actores dentro de diferentes unidades de responsabilidad del sector público tales como la Secretaría de Comunicaciones, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de Gobernación y el INEGI, con responsabilidades específicas en materia de informática que afectan la realidad tanto normativa como en la práctica de la informática, no sólo al interior de la administración pública sino también en el contexto general del país.

<sup>15</sup> MIRELES Gavito, Blanca. E. *La informática en la Administración Pública en Boletín de Política Informática*. Año XV Número 3, INEGI. México, 1992. pp. 3-12.

Las organizaciones gremiales constituyen un elemento extraordinariamente importante en lo que se refiere al desarrollo nacional de la informática. Son sectores activos en la formación de especialistas, técnicos y usuarios, y en la instrumentación y promoción de actividades conducentes al desarrollo informático nacional de diferentes tipos. Por ello el INEGI percibe como esencial una colaboración estrecha y una consolidación de los mecanismos de participación de estas organizaciones.

En la política nacional de modernización de la administración pública la informática es un punto de apoyo

No olvidemos que la aparición de la informática ha impactado estructuras y funciones de la sociedad, cómo lo han hecho otros avances tecnológicos en la historia. Al permitir el manejo de grandes volúmenes de información que sustenta acciones y decisiones a grandes velocidades.

Las instituciones públicas han extendido el uso de tecnología computacional, sin embargo, ello no ha sido correspondido con un rediseño o cambio organizacional que propicie un desarrollo armónico entre organismos y tecnología. La sola incorporación de equipos informáticos no moderniza una administración.

Sin embargo, la revolución informática ha afectado el *sistema nervioso* de las organizaciones y de la sociedad entera, gestando una forma de sociedad y de civilización basada en el proceso rápido y masivo de datos. La tecnología informática presiona gradualmente hacia el cambio y readaptación de funciones y estructuras de la sociedad.<sup>16</sup>

A hora bien, la tecnología informática sólo puede ser un agente modernizador, cuando se armonizan tecnología y organización, donde ésta se rediseñe, adapte y se superen las crisis resultantes del choque tecnología - tradicionalismo. Así, la sola adopción de equipos no moderniza de modo estable, seguro, duradero y funcional con los objetivos propuestos. Deben cambiar, principalmente, instalaciones o ambientes de trabajo, modos de comunicación, normatividad, actitudes y aptitudes de los servidores, métodos y procedimientos de trabajo.

De acuerdo con Russell Ackoff, las instituciones deben buscar enfrentarse de manera efectiva con las problemáticas que surgen en un medio ambiente, cada vez más complejo y dinámico, donde día a día aparecen nuevos recursos tecnológicos, por lo que se deben satisfacer los propósitos institucionales,

<sup>16</sup> *Ibidem*, pp. 17-19.



de manera que se satisfagan los propósitos de cada uno de sus componentes, como requisito de un óptimo y moderno desempeño.<sup>17</sup>.

De manera casi simultánea a la aparición de la informática, nació la administración de centros de cómputo y sus servicios. Se pretendió, con ello, racionalizar las adquisiciones y uso de tiempo de recursos computacionales. Ello significa integrar conocimientos que soporten una toma de decisiones que aborde de manera integral los aspectos de protección de los datos, su integridad y confidencialidad, así como el resguardo de los activos informáticos, en general. Se constituye así un nuevo terreno de toma de decisiones racional y ordenado, que deberá atender el administrador público moderno.

La Administración Pública ha jugado un papel muy importante en el proceso de informatización nacional. De hecho, fue uno de los primeros sectores que incorporaron la computación en México, hace poco más de cuatro décadas y ha representado, desde entonces, un segmento importante de la demanda de bienes y servicios informáticos en el país.

Desde los años sesenta a la fecha, el uso de las tecnologías de la información ha

evolucionado conforme a la naturaleza de las actividades del sector público, la cual le da un carácter distintivo al que pueden tener otros usuarios.

La preeminencia que adquiere el proceso de modernización en el ámbito del sector público y los cambios en la política informática dan adicionalmente un nuevo contexto al uso de las tecnologías de la información como herramienta básica para optimizar la gestión interna de las dependencias y entidades, así como para mejorar y ampliar los servicios que demanda la sociedad.

Si bien las dependencias federales consideran que las necesidades institucionales de informática están razonablemente satisfechas, las áreas reportadas como problemáticas son aquellas relacionadas con el reclutamiento y la administración de los recursos humanos, en primer término; la adquisición de equipo de cómputo e infraestructura, en segundo; y el trato con proveedores, en tercero.

El uso de la tecnología informática, mediante la introducción de equipos de computo en las áreas administrativas, induce al personal a emplear estas herramientas y ha permitido desarrollar algunos sistemas de apoyo, sin embargo,

<sup>17</sup> ACKOFF, Russell, Op. Cit., pp. 1-3.

se requiere de otros niveles de procesamiento vía satelital o cable, que permitan interconectar las instituciones públicas para atender eficientemente la totalidad de las demandas ciudadanas.

El uso de sistemas comerciales autodidactas como procesadores de texto, bases de datos y programas de graficación, han permitido que el personal no especialista en computo pudiera incorporar la microcomputadora como instrumento de trabajo en forma inmediata.

Sin embargo, las necesidades de sistemas especializados han ido en constante aumento y actualmente todas sus unidades administrativas requieren de programas de sistemas de uso específico para operar eficientemente.

La interacción que existe actualmente entre la informática y las telecomunicaciones ha propiciado un gran progreso en lo que se refiere al manejo de datos en la administración pública. En un futuro no muy lejano, es posible esperar cambios benéficos en nuestra forma de vida y soluciones para diversos problemas sociales basándonos en la ayuda que ya proporciona la informática para la planeación de políticas públicas en aspectos como

descentralización de la población, educación, comercio, salud, trabajo, y vivienda.

La administración pública se ha convertido en un usuario muy importante en el sector público mexicano; más de 400 sistemas administrativos importantes han sido desarrollados por los centros informáticos de la administración pública, por ejemplo, sistemas de planeación y explotación mineral, hidráulica y eléctrica, sistemas y modelos de geografía y geofísica, en diseño, planeación urbana y aplicaciones médicas, entre otros.

De este modo, se aprecia que las tecnologías dedicadas a distintas facetas del procesamiento y comunicación de información han cobrado importancia fundamental en el desarrollo del país.

La incorporación de la computación en la administración pública mexicana no ha ocurrido mediante una estrategia bien planeada, sino de una forma desordenada e incluso improvisada. Se implementaron recursos informáticos sin una adecuada evaluación de inversiones, costos, riesgos y necesidades reales de automatización de los sistemas. Así mismo, la falta de preparación en el campo de la informática, de los administradores

públicos y del personal en general de la organización (mucho menos acostumbrado a trabajar con computadoras) han propiciado que la seguridad informática en la administración pública no sea tan eficaz como se quisiera, lo que hace vulnerables los sistemas de bases de datos, y de todo tipo, que se utilizan en el tratamiento de políticas sociales.



Manuel Carranza Bernal

Debido a esto, debe implementarse una adecuada administración de los recursos tecnológicos del procesamiento de datos para optimizar sus rendimientos en beneficio del país y sus instituciones. Esa

administración de recursos debe asegurarse de que haya un buen uso y resguardo de los elementos informáticos (equipos, programas y datos), garantizando así la integridad y confidencialidad de la información. Para ello, se debe regular qué información se acceda, cuándo, dónde y quién es el indicado para procesarla.

Sin duda, la seguridad informática en los últimos diez años ha cobrado mayor importancia en la administración pública en México, en la medida en que ésta se hace más dependiente de los recursos informáticos.

Como el aparato estatal está en proceso de modernización, la informática es herramienta de apoyo, al facilitar mejor información para la toma de decisiones.

El manejo irracional o incontrolado de la información que genera la administración pública puede ser altamente nocivo en terrenos políticos, económicos o sociales, así como en el daño de los derechos individuales y grupales. Si la información sustenta poder, su falta de control lo disocia, de este modo la seguridad informática se convierte en elemento relevante para la paz social y la seguridad nacional.

Una discusión frecuente en el ámbito internacional concierne a la merma en la privacidad que provoca el manejo de información nominativa de personas físicas o morales. El Estado ha dispuesto de datos de éstos desde antes del advenimiento del cómputo. Pero con la capacidad actual de proceso y distribución de información, se posibilita mayormente el manejo, la adquisición, cruce o intercambio de este tipo de datos.<sup>18</sup>

Es necesario establecer una adecuada administración de los recursos tecnológicos de procesos de datos, para que de ellos se derive un funcionamiento óptimo. La sola introducción de los computadores en las instituciones públicas, no garantiza su buen y adecuado funcionamiento. Por lo que se deben definir claramente los planes y programas de operación e instalación de los recursos computacionales, así como instrumentar un adecuado programa de capacitación y actualización permanente, para los funcionarios públicos.

La informática encuentra aquí su campo de acción. Su esencia está en asegurar la continuidad, sana operación de un organismo, el control del buen uso de la información y el mantenimiento de la integridad y confidencialidad de los datos y otros activos informáticos. Se trata de

regular que información se acceda; cómo debe de hacerse; en qué momento; en qué instalación, sitio, equipo o terminal; quién está autorizado para hacerlo y qué fines debe tener la utilización de los datos o programas. Se trata de un problema que comprende, a su vez, un conjunto de problemas interrelacionados entre sí y cuya solución requiere de la consideración de los diversos elementos que intervienen, a saber: instalaciones, equipos, programas, comunicaciones, sistemas administrativos, aspectos jurídicos, personal operativo, supervisor o directivo, entre otros. No existe solución única para atender los aspectos negativos o de riesgo, que presentan las nuevas tecnologías de proceso electrónico de datos.

En este sentido, la tecnología informática debe constituirse como elemento fundamental en la sana operación de la Administración Pública. Se trata de garantizar que el proceso de datos no sea vulnerable, que sea eficaz y eficiente respecto a sus fines. El impacto negativo, desventajas o amenazas que conlleva el procesamiento electrónico de datos es menos reconocible que los beneficios que ha aportado. La informática permite eficiencia, pero también es campo potencial de errores, actos ilegales o delictivos.

<sup>18</sup> HERRERÍAS Franco Alberto. Seguridad informática y administración pública. Ed. INEGI, México, 1993, pp. 8-25.

- Las pérdidas por errores y omisiones. Constituyen el campo más frecuente de daños en sistemas de automatización. Se producen por falta de capacitación del personal en el funcionamiento del sistema. Se extravían dispositivos de almacenamiento de información (cintas y discos), se pierden programas y archivos por haber ejecutado instrucciones erróneas, se descomponen los equipos por falta de mantenimiento oportuno y adecuado.

- Las pérdidas por desastres naturales. En este caso, por ejemplo, de sismos, inundaciones o incendios, los cuales pueden combatirse con una mejor planeación en la ubicación de las instalaciones y con planes de acción, cuando se presenten este tipo de imponderables. También entran en éste rubro condiciones ambientales como humedad, partículas sólidas o sustancias corrosivas en el aire, radiaciones o fauna nociva que daña el equipo de cómputo.

- Los delitos informáticos. Este aspecto se refiere a los usos indebidos de la información. Tal vez el delito más impactante es el que se hace por medio de redes de teleproceso para desfalcos bancarios y accesos ilegales a bancos de información.

En las organizaciones es muy común la formación de grupos reducidos que conocen a fondo el funcionamiento de los sistemas de información y el volumen de los datos que se manejan, lo cuál constituye un riesgo para la seguridad, dado que cualquiera de esas personas podría cometer un ilícito con suma facilidad. Un delito informático es muy difícil de detectar, en parte por la falta de expertos en la materia y también porque los volúmenes de información que se pierden pueden tardar hasta meses para detectarse, debido a la gran cantidad de datos que se maneja comúnmente en las organizaciones. Además, el delito informático no está tipificado, por lo que hay muchos ilícitos y pocas denuncias.

- Mal funcionamiento de equipos o dispositivos informáticos o de comunicación. Las fallas en los sistemas de información afectan principalmente a los equipos de proceso, recuperación o almacenamiento de datos y a las líneas de comunicación.

Las fallas en los equipos se pueden evitar si se les proporciona mantenimiento periódico, en tanto que la instalación de plantas eléctricas de emergencia reducen al mínimo el riesgo de falla por falta de energía. Las fallas en las líneas de

comunicación se deben principalmente a agentes atmosféricos, sobrecargas de tráfico en las líneas de comunicación y a acciones humanas accidentales o voluntarias. Una vez identificados estos cuatro aspectos de la vulnerabilidad informática y la necesidad de una mayor seguridad en el campo, queda pendiente la cuestión de cómo eliminar los cuellos de botella de los sistemas para mejorar su funcionamiento y su confiabilidad.

Existe la alternativa de que el administrador público sea también el administrador de la seguridad informática en el sistema; en la seguridad informática se hace patente la necesidad de una toma de decisiones racional, y quién mejor que el administrador público para llevar a cabo esta tarea, si ya está acostumbrado a hacerlo en su trabajo cotidiano.

No se trata de que él opere los sistemas de seguridad, sino que los administre y conduzca garantizando su funcionamiento. El administrador público debe conocer el panorama del fenómeno informático, su problemática y las características de la institución en la que labora, como máquinas, programadores, información, entre otros. Además, deberá aplicar los elementos del proceso administrativo (Planeación, Organización, Dirección, Control y

Evaluación) al sistema de seguridad informática, como lo haría en cualquier otro sistema.

### *E-Gobierno: Uso de Internet en la Administración Pública*

Aun y a pesar del esfuerzo institucional por modernizar las instituciones públicas en México con tecnología informática, el uso de la internet fue realmente lento en la administración pública debido a falta de infraestructura y conocimiento para su instauración y desarrollo.

A semejanza de otros países, el eje de la red mexicana pasó pronto de la academia<sup>19</sup> a las empresas comerciales. Pero a diferencia de los Estados Unidos o Canadá y más tarde de Europa y otras naciones latinoamericanas, a ese tránsito no lo acompañó una presencia intencionada y crecientemente intensa del Estado del Internet.

En 1995 el NIC mexicano registró solamente 12 domicilios con terminación.gob. Dos años después ya eran 201 y en 1998, 350. El gran salto ocurrió en 1999 y 2000, los dos últimos años de la administración del Presidente Ernesto Zedillo, cuando había 510 y 935 dominios gubernamentales, respectivamente. No todos funcionaban,

<sup>19</sup> La cercanía con Estados Unidos y el empeño pionero y creativo de la UNAM y el Tecnológico de Monterrey, permitieron que la internet comenzara a desarrollarse en México desde comienzos de los años noventa.

pero el propio interés de reservar posiciones en la nomenclatura de la red indicaba un incipiente deseo gubernamental por abrir sitios en la red de redes. A fines de 2001 se contabilizaron 1082 dominios.<sup>20</sup>

Un año antes, durante el último trimestre de 2000, el especialista alemán Gunnar Anzinger elaboró un inventario de los sitios de cada gobierno en la red. En aquellas fechas encontró 263 “accesos” a páginas del Gobierno Mexicano en Internet. El Gobierno de Estados Unidos tenía 852 y el de Canadá 272<sup>21</sup>. Esto significaba una página de acceso a información o servicios gubernamentales por cada 327 mil y 113 mil habitantes, respectivamente.<sup>22</sup>

En América Latina algunas naciones más pequeñas que la nuestra parecían tener, al menos según la cantidad de registros de esa indagación, una cultura informática más amplia por parte de sus gobiernos. Argentina tenía 244 entradas, que equivalen a una por cada 151 mil habitantes; Chile 112 (una por cada 136 mil); Colombia 85 (una por cada 497 mil); Costa Rica 41 (una por cada 98 mil); Perú 73 (una por cada 351 mil) y Venezuela 70 (una por cada 345 mil).

| PAÍS      | DESARROLLO INFORMÁTICO DEL GOBIERNO DIGITAL EN EL MUNDO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ESPAÑA    | La ventanilla única empresarial es un programa impulsado por la administración general del Estado ( <a href="http://www.map.es">www.map.es</a> ), el Consejo Superior de Cámaras de Comercio y diversas comunidades autónomas y ayuntamientos, para establecer centros de atención integral al emprendedor, donde se ofrecen servicios para quien desee hacerse empresario. Estos pueden ser de orientación: cómo crear una empresa, viabilidad de negocios, tipos de empresas, financiamientos, entre otros; y de tramitación: cómo obtener los documentos necesarios para los trámites; y cómo conseguir licencias para crear una empresa. |
| AUSTRALIA | La Oficina Nacional para la Información Económica es la que ejecuta los proyectos australianos. La joya de la corona la tiene un portal que contiene casi 2 millones de páginas de 500 agencias gubernamentales ( <a href="http://www.fed.gob.au">www.fed.gob.au</a> ). El entusiasmo por el e-gobierno queda demostrado por el hecho de que cuenta con casi 2.000 servicios en línea, en los que incorpora al 90% de las agencias gubernamentales.                                                                                                                                                                                          |
| CANADÁ    | <a href="http://www.canada.gc.ca">www.canada.gc.ca</a> , el portal nacional que ofrece 3 puertas: una para los ciudadanos, una para las empresas y otra para los visitantes internacionales. Los servidores de este sitio incluyen por el momento: pago de impuestos, peticiones de pasaportes, búsqueda de empleos, postulaciones a seguros laborales, e-mail y pago electrónico de cuentas.                                                                                                                                                                                                                                                |
| CHINA     | A pesar de que sólo el 2% de los ciudadanos chinos tiene acceso a Internet, la cifra absoluta de usuarios es superior a los 22 millones. En apenas cuatro años más, China tendrá más usuarios de Internet que Estados Unidos. El gobierno, por su parte, se está guardando sus cartas de e-gobierno bajo la manga. Hoy existen al menos cincuenta instituciones gubernamentales con sitios web y se está trabajando en un portal central, aún inaccesible ( <a href="http://www.ch.gov">www.ch.gov</a> ). China planea tener el 80% de los servicios municipales en línea para el año 2005.                                                  |

<sup>20</sup> NIC México, Estadísticas: <http://www.nic.mx/nic/plsq/estadisticas.inicio> Citado por Raúl Trejo Delarbre en El rezago mexicano, Política Digital No. 2 Febrero-Marzo 2002. México, Ed Nexos.

<sup>21</sup> Governments on the www: <http://www.gksoft.com/govt/>

<sup>22</sup> Cálculos a partir de datos de población citados en INEGI, México en el Mundo. México, 2001.

| PAÍS         | DESARROLLO INFORMÁTICO DEL GOBIERNO DIGITAL EN EL MUNDO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|--------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| CHILE        | El servicio de Impuestos Internos de Chile (SII) acaba de lanzar el nuevo sistema de timbraje de boletas y facturas virtual. Se estima que el costo de generación, envío y almacenamiento de una factura es de \$750 pesos chilenos, monto que se reducirá a \$270 con la utilización del nuevo sistema. Este se emplea bajando un software de la misma página del SII ( <a href="http://www.ii.cl">www.ii.cl</a> ), el cual autoriza al contribuyente, de una forma confiable y a través de un código, a generar sus facturas, boletas, guías de despacho y otros documentos. Durante 2002 los contribuyentes podrán optar voluntariamente por el nuevo sistema solicitando una autorización al SII mediante el software. Este medio permitirá que ya no sea necesario almacenar los documentos en papel, ya que hace al ejemplar remitido válido para cualquier fiscalización futura. |
| ESTONIA      | Estonia se ha convertido en un país que no sólo usa equipos de cómputo móvil a granel, sino que además los fabrica. Es uno de los primeros países que implementó la tecnología inalámbrica WAP (Wireless Application Protocol). Con un 28% de penetración de Internet es también una de las veinte naciones con mayor teledensidad. Tiger Leap- algo así como "salto de tigre", es la iniciativa educacional del gobierno. Todas las escuelas están conectadas a la Internet. Casi un 45 % de la población total tienen conocimientos computacionales.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| GRAN BRETAÑA | El objetivo principal del primer Ministro inglés es que todos los servicios del gobierno estén en línea para el año 2005. El portal del gobierno ( <a href="http://www.ukonline.gov.uk">www.ukonline.gov.uk</a> ) abrió con 1.3 millones de páginas y un portal de negocios ( <a href="http://www.ukonlineforbusi.Ness.gov.uk">www.ukonlineforbusi.Ness.gov.uk</a> ). Para transacciones en línea, la puerta del gobierno ( <a href="http://www.gateway.gov.uk">www.gateway.gov.uk</a> ) actúa como una interface común para los sistemas back-end.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| SINGAPUR     | El país cuenta con una nueva página web ( <a href="http://www.gov.sg">www.gov.sg</a> ), que lo mantienen el Ministerio de Información y de las Artes. El visitante puede encontrar más de 200 ligas a páginas del sector público y privado. A la información estándar de servicios se suman otras sobre el clima, el tráfico, el mercado de acciones, boletines informativos en línea (e-mail), tarjetas electrónicas hechas a medida y descarga de canciones. Los visitantes con lectores de tarjetas smartcard pueden incluso comprar productos del gobierno. Bajo la iniciativa PS21 de Singapur, todos los servicios públicos clave están en línea desde fines del año pasado.                                                                                                                                                                                                      |

Fuente: Elaboración propia basado en *Revista Política Digital 2, México, Nexos, 2002, pp.10-12.*

México tenía en esas fechas un sitio de Internet por cada 376 mil habitantes. En ese plano, de los países antes mencionados, solamente Colombia contaba con menos sitios gubernamentales.

La tardanza en desplegar una política específica para el empleo de la Internet podría servirle al gobierno mexicano, al menos para evitar errores de otros países. Será pertinente reconocer que mientras se mantenga una brecha digital tan amplia -como la que pese a todo lo que se dice aun padecemos-, cualquier

esfuerzo por acercar la sociedad al gobierno, estará restringido por el escaso número de mexicanos con acceso a la red de redes.

Al comenzar 2002 los usuarios mexicanos nos ubicamos en el 4% de la población. Cualquier política instrumentada para que el gobierno tenga presencia en la red, debería estar acompañada de otra, en el ámbito nacional, para promover la Internet -gubernamental o no- entre todos los mexicanos.



## e-municipio

Hewlett Packard, Microsoft México y SAPT, presentaron una solución revolucionaria totalmente enfocada a satisfacer las necesidades de los municipios denominada: e- municipio.

e- municipio debe ser conceptualizada como una solución integrada para la modernización de la gestión municipal, y se integra de tres componentes que se enumeran a continuación:

1.- Aplicación para la Planeación de los Recursos Gubernamentales (prg) de SAP: ayuda a los municipios a integrar sus principales operaciones de gestión, en tiempo real, con lo que aumentan los niveles de eficiencia y se otorgan mayores índices de transparencia de la gestión municipal. La solución permite automatizar la gestión de ingresos, egresos, presupuesto y contabilidad.

2.- Sistema operativo, base de datos y portal de atención ciudadana de Microsoft México: ofrece el ambiente operativo Windows 2000 Server y la base de datos SQL Server, los que le aseguran al procesamiento de su información un óptimo desempeño y confiabilidad. Adicionalmente, el

portal de atención ciudadana de Microsoft habilita a los municipios a llevar un seguimiento sistematizado de todas las peticiones que se le hacen a su administración a través de cualquier canal de comunicación. El portal permite dar atención permanente y seguimiento en línea, a todas y cada una de las peticiones de los ciudadanos mediante reportes con el estatus de cada petición. Así mismo, vía el portal se facilita el seguimiento en colaboración con otras dependencias, se asegura la calidad en la atención y se informa sobre el tipo de respuesta.

3.- Equipo y servicios de implementación de Hewlett Packard: Integra estas soluciones a través del equipo que trae consigo el sistema operativo precargado, la base de datos y la solución.



## Conclusiones Generales

La dinámica de la sociedad actual abre día a día nuevas expectativas en todos los ámbitos que involucra el desarrollo humano, los cambios los vivimos cotidianamente y ante nuestros ojos vemos caer viejos esquemas políticos, sociales y, sobre todo económicos, para dar paso a novedosas formas, algunas de ellas jamás sospechadas.

El ser humano en la mitad de este siglo ha cambiado notablemente en su forma de vida, mejorando sustancialmente los sistemas en que participa. El factor fundamental de éste cambio es el alto desarrollo tecnológico que ha caracterizado esta última década, sobre todo en el ámbito del procesamiento de datos donde las computadoras han sido un valuarte innegable para éste nuevo orden de desarrollo.

Por lo que, el punto principal entre las capacidades de la tecnología informática y la administración pública lo constituye sin duda, cabe destacar, la producción de información. Esta información, es la base del proceso administrativo y de la definición de estrategias adecuadas en las actividades que forman parte del análisis, diseño, formulación, implementación y evaluación de las políticas sociales.

En otras palabras, el papel de la administración pública determina las necesidades de información y estas determinan, a su vez, el ámbito de servicio de las computadoras para la definición de políticas publicas.

La tecnología informática presiona gradualmente hacia el cambio o readaptación de funciones y estructuras de la sociedad frente a lo tradicional, que tiende a revertirse por los procesos computacionales, por lo que los administradores públicos deben de responder al reto del desarrollo tecnológico y reconocer que la administración pública está cambiando.

El uso de la tecnología informática generará oportunidad de respuesta y manejo óptimo de recursos, con grados de error mínimo en el procesamiento de información para la definición de políticas públicas.

Esto, además, permitirá generar la infraestructura de bienestar focalizada para mejorar la calidad de vida y sostener los esfuerzos e inversión pública para el desarrollo social, mediante la participación y el fortalecimiento de la capacidad técnica y administrativa en los gobiernos locales, para afrontar las demandas de la población.

La tecnología informática ofrece la ventaja de reducción de traslapes y duplicación de funciones, aminorando los conflictos entre las diferentes áreas administrativas de las instituciones públicas.

La informática, las telecomunicaciones satelitales, la inteligencia artificial y la robótica, son una posibilidad de progreso en lo que se refiere al manejo de datos por parte de la administración pública. En un futuro no muy lejano, podemos esperar cambios benéficos y sorprendentes para la planeación de políticas públicas en aspectos como descentralización de la población, educación, comercio, salud, trabajo y vivienda.

Por último, e-gobierno, como una herramienta vital, puede cambiar radicalmente las formas de relación del gobierno con la ciudadanía, facilitarles la vida a ambas e incrementar la eficiencia y la transparencia institucional. Así mismo la aplicación de cambios informáticos suele ser un detonante de la reestructuración de los procesos organizacionales por la vía de los hechos consumados. Este es uno de los motores que transformará las instituciones públicas en esta década, siempre y cuando se incorpore adecuadamente en programas integrales de transformación holística para las propias instituciones.

# Bibliografía Básica

ACKOFF, Russell, Rediseñando el Futuro. Ed. Limusa. México, 1983.

CRUZ Pantoja, Saúl. ¿Cuáles son las perspectivas para los distribuidores de la industria de cómputo en México? INEGI. México, 1991.

Diccionario de Términos Informáticos, Academia Francesa de la Lengua. Ed. A.F.L., París, Francia, 1966.

Governments on the www: <http://www.gksoft.com/govt/>

HERBERT, Simón, La Nueva Ciencia de la Decisión Gerencial. Ed. El Ateneo. México, 1982.

HERRERÍAS, Franco Alberto, Seguridad informática y administración pública. Ed. INEGI, México, 1993.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Situación Actual de la Informática en México. Ed. INEGI, México, 1993.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), México en el Mundo Edición 2001, México, 2001.

MCLUHAN, Marshall, Understanding median: the extensions of man. New York, Sig. Books, 1964.

MIRELES Gavito, Blanca. E, La informática en la Administración Pública en Boletín de Política Informática. Año XV Número 3, INEGI. México, 1992.

Molina, Enzo, Qué es la Informática. Ponencia presentada en la Semana de la Informática, realizada en la Universidad Anáhuac del 16 al 20 de Mayo de 1983.

NAISBITT, John, Macrotendencias. Ed. Edivisión, México, 1985.

NIC México, Estadísticas: <http://www.nic.mx/nic/plsq/estadísticas.inicio> Citado por Raúl Trejo Delarbre en “El rezago mexicano” Política Digital No. 2 Febrero-Marzo 2002. Ed Nexos.

Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). Coordinación General del Sistema Nacional de Información. Política Informática Gubernamental. México, 1979.

SIMON, Nora y Alan Minc, La Informatización de la Sociedad. Ed. F.C.E., México, 1980.

SISTEMA Económico Latinoamericano. Revista Trimestral. Caracas Venezuela. No. 12 Abril-junio 1986.

WOLF, Chapin, An Introduction to automatic Computer. D. Van Nostrand Company, Inc., N.Y. E.U. 1975.

# Tlalnepantla: Un modelo de nueva gestión gubernamental. El gobierno electrónico al servicio de los ciudadanos.

Por:  
**Rubén Mendoza Ayala\***  
**Teresa Garduño Suárez\*\***

*En el Municipio de Tlalnepantla de Baz, hemos entendido las necesidades de los nuevos tiempos y hemos aprendido que la Administración debe acercarse al Ciudadano y garantizarle una atención oportuna, que facilite su participación y que fortalezca su compromiso social. Por ello, la implantación de sistemas informáticos se ha convertido en un renglón estratégico en este periodo de Gobierno 2000-2003.*

*Los modelos informáticos que hemos adoptado, representan un movimiento cultural y estructural para reformar la capacidad y velocidad de dar respuesta a los ciudadanos. El e-Gobierno (Gobierno Electrónico), es una herramienta que garantiza la rendición de cuentas (accountability).*

*Basado en lo anterior, la administración del gobierno del Municipio de Tlalnepantla de Baz, ha llevado a cabo una serie de acciones para estar a la vanguardia en la utilización de esta tecnología y su aplicación en las diversas áreas que la conforman, logrando con ello un gobierno eficiente y actual que satisface las necesidades de una ciudadanía cada vez más exigente.*

**Palabras clave:** E-gobierno, nueva gestión, Tlalnepantla, rendición de cuentas, eficiencia, reforma administrativa, ciudadanía.

*In Tlalnepantla de Baz we have understood the new era needs and have learned that public administration must get close to the citizen to guarantee a suitable attention which enables his/her participation and strengthens his/her social engagement. Thus, informatic systems instauration has become a strategical line in this government period 2000-2003.*

*Informatic models which have been adopted, represent a cultural and structural movement to reform answer to citiuzen capacity and velocity. E-government is a tool that grants accountability.*

*As said above, public administration in Tlalnepantla de Baz has carried out a series of actions to keep on the track on using this technology and its application in several areas which conform it, achieving an efficient government that satisfies an increasingly more exigent citizenry's need.*

**Key words:** E-government, new management, Tlalnepantla, accountability, efficiency, managerial reform, citizenry.

\* Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestro en Ciencia Política Comparada por la Universidad de Cambridge, Inglaterra. Actualmente Presidente Municipal Constitucional de Tlalnepantla de Baz.

\*\* Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Campus Acatlán. Actualmente Directora General de Sistemas del Municipio de Tlalnepantla de Baz.

## Introducción

En los últimos años, se ha generado a escala mundial un intenso debate sobre la necesidad de renovar los métodos y procedimientos que el Gobierno utiliza, para hacerlos más efectivos, transparentes y responsables. La idea principal que guía esta tendencia, es renovar las instituciones y organizaciones públicas para mejorar su eficiencia y productividad, y para acercar al ciudadano a los quehaceres gubernamentales, abriendo para él, canales de comunicación directos y permanentes.

En el léxico ordinario de la Administración Pública Mexicana han aparecido términos y conceptos relacionados con las teorías del cambio organizacional que tradicionalmente se habían restringido al ámbito empresarial, tales como: innovación, mejora continua, productividad, reingeniería de procesos, control de calidad y, por supuesto, sistematización y modernización.

En el Municipio de Tlalnepantla de Baz, hemos entendido las necesidades de los nuevos tiempos, hemos aprendido que la Administración debe acercarse al Ciudadano y garantizarle una atención oportuna, que facilite su participación y que fortalezca su compromiso social.

Por ello, la implantación de sistemas informáticos se ha convertido en un renglón estratégico en este periodo de Gobierno 2000-2003.

Los modelos informáticos que hemos adoptado, representan un movimiento cultural y estructural para reformar la capacidad y velocidad de dar respuesta a los ciudadanos. El e-Gobierno (Gobierno Electrónico), es una herramienta que garantiza la rendición de cuentas (accountability) de los gobiernos responsables, como el de Tlalnepantla.

## Antecedentes

La implantación de sistemas informáticos es, por definición, complicada y enfrenta todas las dificultades que se tienen que superar cuando se pretenden cambiar los viejos esquemas. Al inicio de la presente Administración se emprendieron varios esfuerzos para integrar los diferentes sistemas informáticos, éstos estaban dispersos, existía duplicidad de funciones, las atribuciones, objetivos y procedimientos informáticos eran determinados por el Área de Sistemas de cada Dirección General, lo que incrementó los costos de operación y redujo la posibilidad de lograr resultados efectivos a corto plazo, dificultando así la clara rendición de cuentas de una

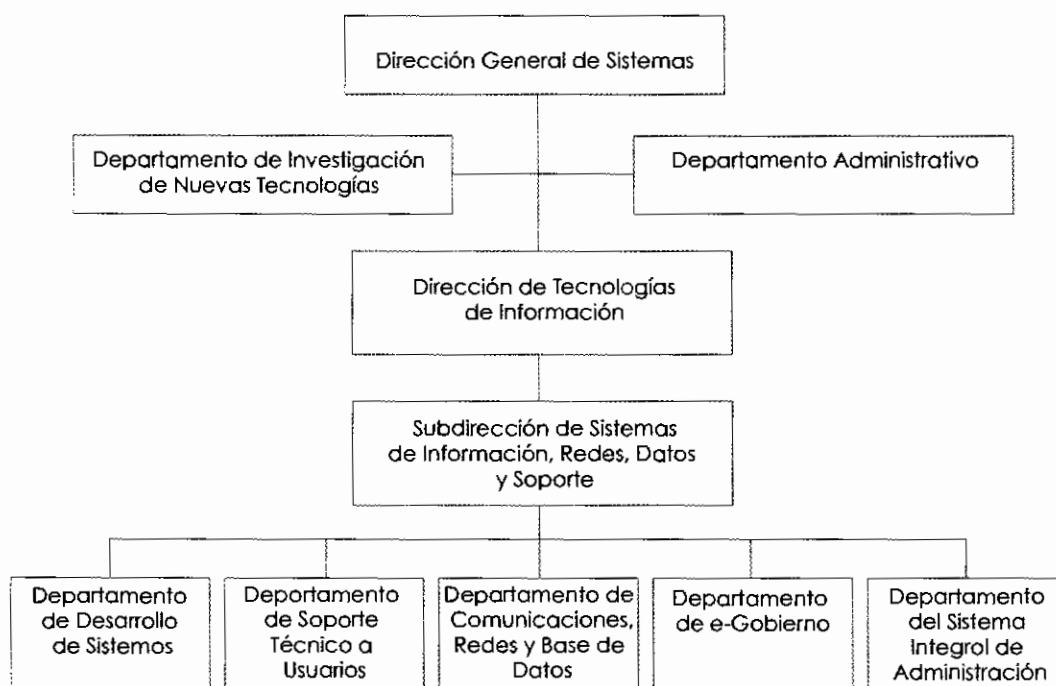
Administración que tiene como objetivo principal el manejo transparente de los recursos públicos.

El desarrollo de sistemas, el soporte técnico, la administración de la red y la administración de base de datos municipal, conformaban actividades aisladas que plantearon la necesidad impostergable de concentrar en un solo órgano todas las actividades y procesos que, en materia de sistemas informáticos, requería el Municipio de Tlalnepantla; este órgano debía ser autónomo y por supuesto, integrador.

Por ello, el 22 de octubre del 2001 se creó por acuerdo de Cabildo, la Dirección General de Sistemas; cuya existencia

garantiza la integración y coordinación de esfuerzos de modernización de los Sistemas Informáticos de la Administración Municipal, así como también la determinación de políticas que en materia de sistemas estarán vigentes en el Municipio de Tlalnepantla, con el compromiso de otorgar servicios de calidad mediante la aplicación de Tecnologías de Información, cubriendo las necesidades de los usuarios en un marco de mejora continua.

Buscando lograr estos fines, la Dirección General de Sistemas se integró por una Dirección General, una Dirección de Área, una Subdirección y siete Departamentos, distribuidos orgánicamente de la siguiente manera:





A continuación se mencionan los objetivos de cada área:

*Dirección General de Sistemas.* Proveer a la Administración Pública Municipal soluciones integrales que permitan al servidor público brindar servicios de calidad; basados en las mejores prácticas de organización, métodos y tecnologías de información mediante un equipo de profesionales comprometidos y en un ambiente de continuo desarrollo.

*Dirección de Tecnologías de Información.* Optimizar el uso de las Tecnologías de Información estandarizadas, consolidadas, con

atributos de máxima seguridad, disponibilidad, flexibilidad en su administración y capacidad según su demanda; así como desarrollar y mantener un portal electrónico dinámico, que responda a las necesidades de la ciudadanía en materia de información general, trámites y servicios, que transparenten y fortalezcan las relaciones del gobierno Municipal con el ciudadano, el empleado, las empresas y con otros gobiernos Municipales, Estatales y Federales adoptando un modelo de e-Gobierno.

*Subdirección de Sistemas de Información, Redes, Datos y Soporte.* Garantizar el estado óptimo de la infraestructura informática y de comunicaciones, así como la integridad de la información que se genere y administre en la Dirección General de Sistemas. Y proporcionar, a nivel ejecutivo, información relacionada al cumplimiento de las actividades, objetivos y gestión del Municipio, representada de manera gráfica y/o en forma de texto, de acuerdo a los requerimientos propios de la Administración Pública Municipal.

*Departamento de Investigación de Nuevas Tecnologías.* Establecer un centro de referencia sobre las innovaciones tecnológicas en lo relativo a ingeniería



Manuel Carranza Bernal

de software, software de aplicación, interoperabilidad, seguridad, métodos, sistemas operativos, capacitación, páginas web y servicios de cómputo, y determinar su viabilidad de adopción en la Administración Pública Municipal para optimizar el logro de sus objetivos.

*Departamento de Desarrollo de Sistemas.* Identificar áreas de oportunidad para el desarrollo de aplicaciones que se apeguen a los estándares establecidos, además de dar soporte y mantenimiento a los sistemas desarrollados internamente que se encuentren en operación.

*Departamento de Soporte Técnico a Usuarios.* Proporcionar oportunamente soporte técnico en materia de hardware y software a las áreas que así lo requieran, así como dictaminar técnicamente las necesidades de actualización de hardware, software, licenciamiento y generar programas de mantenimiento preventivo y correctivo de hardware.

Departamento de Comunicaciones, Redes y Datos. Garantizar la disponibilidad ininterrumpida, mantenimiento y seguridad de los equipos e instalaciones de red y de las aplicaciones en las bases de datos instaladas en los servidores; así como asignar recursos y monitoreo de la

operación de las mismas. Manteniendo la integridad de las bases de datos que se derivan los sistemas de información implantados en la Administración Pública Municipal y signar los accesos y/o permisos de acceso a las mismas.

*Departamento de e-Gobierno.* Promover las relaciones Gobierno-Gobierno, Gobierno-Ciudadano, Gobierno-Empresa y Gobierno-Empleado, aplicando el e-Gobierno basado en la tecnología de Internet.

*Departamento del Sistema Integral de Administración.* Concentrar los datos de información necesarios para sostener una evaluación permanente de los indicadores de gestión en materia de recursos humanos, materiales y financieros, con el fin de dar los elementos necesarios a las áreas estratégicas, detectar oportunamente desviaciones de los objetivos e instrumentar las medidas correctivas.

La consolidación de una sola área rectora de todo lo referente a las Tecnologías de Información ha permitido que en poco tiempo se tengan grandes avances que no hubieran sido posibles de otra forma.

De acuerdo al proyecto de Modernización Integral de la Administración Pública Municipal, eje rector del Plan Municipal de Desarrollo, la actual Administración se planteó los siguientes objetivos:

- Planear una simplificación administrativa que armonice la relación gobierno-ciudadano.
- Mejorar la calidad de los servicios y trámites que se prestan a la ciudadanía.
- Facilitar el cumplimiento honesto y eficaz en el desempeño de los servicios públicos.
- Consolidar la confianza y credibilidad de la ciudadanía en el Gobierno Municipal.
- Modernizar los Sistemas Administrativos.
- Eficientar los procedimientos a través del uso de instrumentos administrativos modernos, equipos y herramientas que faciliten la relación de las actividades propias de la administración.
- Desarrollar y capacitar al personal para enfrentar las nuevas exigencias, los problemas actuales y los nuevos retos.
- Capacitar y desarrollar al personal a través de la utilización de métodos sistemáticos tendientes a elevar la profesionalización del personal.
- Realizar capacitaciones periódicas.
- Realizar estudios tendientes a detectar las necesidades de actualización debido al uso de tecnología y equipos en las funciones del personal.
- Mantener una política de austeridad y racionalización de los componentes del gasto corriente.
- Optimizar la aplicación y manejo de los recursos humanos, materiales y financieros.
- Implantar sistemas de control y supervisión de los recursos descritos con anterioridad.

### Infraestructura de Comunicaciones y Redes

Es requisito fundamental para la comunicación efectiva y la colaboración dentro del gobierno, contar con la infraestructura de comunicaciones y redes que integre a todas las dependencias y a sus funcionarios públicos, de tal forma que la información de los sistemas integradores implementados, se pueda concentrar en un solo sitio, incrementando así, de manera eficiente, la búsqueda de datos.

A principios de la Administración 2000-2003 sólo 60 usuarios contaban con red en varios dominios y no tenían el conocimiento de los beneficios que

brinda el trabajar en red. El incremento en el uso y aplicación de Tecnologías de Información en la Administración Pública Municipal, nos ha dado el impulso suficiente para acrecentar la capacidad instalada de comunicación en nuestra red, la cual a la fecha enlaza a 400 usuarios en un solo dominio principal, que comparado con los 200 usuarios que se tenían en el 2001, representa un incremento del 100%, cubriendo el 75% del total de los equipos de cómputo que cumplen con las características técnicas para formar parte de la red.

De igual forma, se ampliaron los enlaces a unidades administrativa remotas, ya que en el 2001 se contaba con cuatro enlaces dedicados (DS0) que eran utilizados para voz únicamente, de ellos uno está ubicado en la Zona Oriente (Cristina Pacheco) y tres en la Zona Poniente (Tránsito Fulton, Deportivo Tlalli y Bienestar Social en Acambay), actualmente ampliamos el número de enlaces dedicados con cinco más (Almacén General, Tesorería San Juan, Tránsito San Juan, Mundo E y DIF Santa Mónica) y una antena (OPDM, Organismo Público Descentralizado Municipal), funcionando los cuatro primeros con servicios de voz y datos, en tanto que los cinco restantes para

datos, pero con la opción de poder ampliar su capacidad como nodos de voz. Otro aspecto importante a considerar es la seguridad de la información, el uso de los enlaces de Internet requiere de un firewall (pared de fuego) que nos permite bloquear los accesos de intrusos a nuestra red y de los virus provenientes de Internet; por tal motivo se implantó una herramienta de este tipo, que además de bloquear a intrusos, nos permite establecer políticas de acceso a Internet, ejecutar auditorías de los accesos no autorizados a la red, vigilancia y control de aquellos accesos en que el usuario haga mal uso o pueda perjudicar la imagen de la Administración Pública Municipal.

Al inicio de la presente Administración no se contaba con el servicio de Internet y los usuarios que requerían de este servicio se conectaban por medio de módem, después de habilitar a los usuarios en red, se contrató a un proveedor de servicio de Internet (ISP, Internet Solution Provider) con un ancho de banda de 256 kbps (kilo bits por segundo), así como un servidor dedicado para hospedar el Portal Electrónico del Municipio de Tlalnepantla de Baz; posteriormente y para facilitar el acceso a ese servicio a los funcionarios de cierto nivel, se contrataron dos enlaces

adicionales de 512 kbps cada uno con otro proveedor. A todo lo anterior se agrega la asignación de 375 cuentas de correo activas con el dominio tlalnepantla.gob.mx, lo que implica que todos los funcionarios de primer nivel de la Administración Pública Municipal cuentan con un medio de comunicación electrónico, al igual que sus colaboradores más cercanos, lo cual incrementa considerablemente la productividad con herramientas de colaboración electrónicas.

## E-Gobierno

Las raíces del e-gobierno (e-government, gobierno electrónico) nos trasladan a los inicios de Internet, cuando éste era un medio únicamente informativo, y posteriormente, como un medio para realizar comercio con consumidores de productos y servicios dentro de la iniciativa privada, concebido como e-comercio (e-commerce, comercio electrónico) y sus relaciones entre empresas (e-business, negocio electrónico).

La transformación de esta tecnología, de ser un medio publicitario a convertirse en una cultura para establecer enlaces de comunicación e interacción entre sectores diversos, ha permitido su aprovechamiento en el gobierno para

lograr una innovación continua de la entrega de servicios, la participación de los ciudadanos y la forma de gobernar mediante la transformación de las relaciones externas e internas a través de los nuevos medios de comunicación.

El e-negocio incluye varios tipos de relaciones: relaciones de las empresas con otras empresas (b2b, business to business), relaciones entre las empresas y el consumidor final (b2c, business to consumer), relaciones entre las empresas y sus empleados (b2e, business to employee), relaciones entre las empresas y cualquier persona (b2a, business to anyone), relaciones entre las empresas y el gobierno (b2g, business to government).

Derivado del enfoque del e-commerce, se explica al e-gobierno como el aprovechamiento de las tecnologías de información para hacer más eficientes todas las áreas del gobierno; es decir, un gobierno inteligente, que utiliza la tecnología de Internet para conectar las partes internas del gobierno, con el fin de que funcionen mejor.

Esto permite transformar la naturaleza misma del gobierno: qué hace, cómo lo hace y, finalmente, por qué lo hace. Bajo esta óptica, el e-gobierno se define como

un nuevo modelo de gobierno y de gobernación acorde a la sociedad de la información y el conocimiento, bajo un gobierno ciudadano.

El e-gobierno implica una transformación de la función gubernamental introduciendo nuevos valores de comunicación, cooperación y participación interactiva para la toma de decisiones gubernamentales (g2c, gobierno a ciudadano). De igual manera, se modifican las estrategias de transparencia, desempeño y rendición de cuentas al interior del gobierno (g2g, gobierno a gobierno; g2e, gobierno a empleado) para que éste actúe más eficientemente en la prestación de los servicios a funcionarios públicos y en la administración de la información gubernamental, reforzando su liderazgo frente a la sociedad. Finalmente, las relaciones gobierno-empresa (g2b, government to business, gobierno a empresa) buscan la participación activa y comprometida del sector privado en la modernización gubernamental.

Basado en lo anterior, la administración del gobierno del Municipio de Tlalnepantla de Baz, ha llevado a cabo una serie de acciones para estar a la vanguardia en la utilización de esta tecnología y su aplicación en las diversas

áreas que la conforman, logrando con ello un gobierno eficiente y actual que satisface las necesidades de una ciudadanía cada vez más exigente.

Con la intención de mantener informada a la ciudadanía, la actual administración ha desarrollado su portal oficial en Internet (<http://www.tlalnepantla.gob.mx>), el cual es un desarrollo interno. Cabe resaltar que el portal cuenta con un motor de búsqueda de información y diversas secciones. El idioma predominante es el español y la sección Sitios de Interés se encuentra disponible en inglés, con la intención de informar también al turismo.

Los nuevos modelos de gestión pública deben orientarse a establecer vínculos entre el Gobierno y la ciudadanía, acortando la brecha digital existente, lo anterior con bases de datos cuyas aplicaciones sean capaces de relacionar la información digital que se tiene de una persona, un predio, una empresa, etc., con la misma a la que se refiere.

El Municipio de Tlalnepantla, respaldando el compromiso de la Administración Pública de mantener informado al ciudadano del quehacer del Municipio en diferentes rubros, y en cumplimiento a la Ley de Federal de Transparencia y Acceso a la Información

Pública Gubernamental, fortalece la relación del gobierno con el ciudadano (g2c) a través del Portal Electrónico, dando a conocer las ofertas de trabajo de empresas, promueve la cultura e historia del Municipio, orienta sobre los trámites que pueden realizar, así como los requisitos necesarios para cada uno de ellos, previene sobre las normas, procedimientos y recomendaciones de la Dirección General de Protección Civil y Bomberos, comunica del acontecer diario dentro del Municipio utilizando boletines informativos que pueden ser consultados en línea o recibidos en el correo electrónico, entera al público de los elementos que conforman el cuerpo de Seguridad Ciudadana, permitiendo con ello reportar cualquier acto de corrupción, mantiene al tanto de las obras públicas que se realizan en el Municipio, permite al ciudadano consultar y pagar sus adeudos de predial y agua de manera directa a través del banco, da transparencia sobre la aplicación del gasto municipal, aprovechando el reporte de ingresos y egresos e informa sobre la estructura organizacional de la Administración.

Tratándose de la relación entre el gobierno y la empresa (g2e), el portal electrónico informa a las empresas interesadas, sobre las licitaciones

públicas realizadas para la adquisición de bienes y servicios, así mismo informa sobre los proveedores registrados en nuestro Sistema Integral de Administración y los requisitos que deben de cumplir para su registro.

Por último, el empleado como factor primordial en el logro de los objetivos de la Administración Pública Municipal, también es beneficiado con las Tecnologías de Información, facilitándosele el medio para consultar diversos aspectos de su situación laboral, como consulta de adeudos, trámites internos, historial laboral, etc., a través de la Intranet, promoviendo así la relación del gobierno con sus empleados (g2e).

Con la intención de mantener actualizada la información disponible en el portal, a cada área participante se le solicita el envío de información en formato electrónico. En algunos casos el área responsable actualiza la información de su competencia, gracias a las herramientas que se han desarrollado para este fin, tal es el caso de las secciones Boletines, Nuestros Policías, Eventos, Obra del Río San Javier y Síntesis Informativa, entre otras.

## Atención a la Ciudadanía

En la actualidad nos encontramos ante un nuevo paradigma que marcan la evolución de los sistemas en el mundo de las Tecnologías de la Información para la Administración Pública: CRM (Citizen Relationship Management, Administración de las Relaciones con los Ciudadanos), cuya definición sería:

"Una reorientación de la organización "hacia" y "con" el ciudadano, con una serie de tecnologías que nos permitirán integrarlo en los diferentes entornos y soluciones existentes y futuros".

El CRM se deriva del tradicional Customer Relationship Management utilizada en el sector empresarial, que proporciona información de cada ciudadano y su personalización.

El CRM permite medir la rentabilidad del programa, y la satisfacción del cliente, de tal forma que se hace más fácil conocer más y mejor a los ciudadanos, generando bases de datos que van más allá de la información técnica que se tiene.

La implantación del CRM, ha permitido en el Municipio de Tlalnepantla de Baz, brindar servicios de calidad a través de los beneficios que otorga dicho sistema, los cuales son:



Manuel Camacho Benal

Reducción en los costos de operación, al requerir menos recursos tanto materiales como humanos.

Turnar los trámites y/o servicios automáticamente a las áreas responsables de atenderlos.

Mejorar la calidad de los servicios que se prestan a la población, mediante el incremento de la eficiencia de los procesos, la reducción de los tiempos de respuesta, la eliminación de requisitos innecesarios y el acercamiento de las instancias gestoras.



Generar los indicadores de gestión de demanda ciudadana para la integración del banco de proyectos.

Mantener informado al Presidente Municipal, de la eficiencia de los servidores públicos en el quehacer de sus actividades.

Se implantó el sistema MAC (Módulo de Atención Ciudadana) y del GPS (Global Positioning System o Sistema Global de Posicionamiento), ambos sistemas interactúan de manera conjunta para dar soporte a la operación de la central de emergencias, creada el 12 de diciembre del 2001. El sistema MAC actúa para recepción de llamadas y el despacho a las diferentes áreas responsables por medio de la misma red de datos (Seguridad Ciudadana, Tránsito, Bomberos y Semáforos), a su vez, se relaciona el sistema GPS para la localización de las unidades de Seguridad Ciudadana o Protección Civil, para una rápida y oportuna atención de las llamadas de auxilio.

Un canal de entrada muy importante para el CRM y para la Central de Emergencias es Tlalnetel, que es un centro telefónico integral de atención a la ciudadanía, basta con marcar 072 para tener acceso a este servicio.

Central de Emergencias (CRM). Coordina los servicios de seguridad y auxilio con equipos de radiocomunicación. Permite ubicar la posición geográfica de las unidades de seguridad y protección civil, por medio de GPS (Global Positioning System, Sistema Global de Posicionamiento). Así mismo, monitorea en forma permanente las principales vialidades del municipio, además registra en un GIS (Geographical Information System, Sistema de Información Geográfica) las acciones de gobierno en materia de seguridad.

Ventanilla Única de Gestión. Parte del proceso de simplificación administrativa, es la generación de un solo punto de atención a la ciudadanía para la gestión de trámites, esto se logró con la implementación de la Ventanilla Única de Gestión. Al incorporar este servicio, se provee de un servicio ágil para que el ciudadano acuda a realizar los trámites que requiera sin tener que acudir a diferentes dependencias, logrando con esto eliminar el contacto directo de los ciudadanos con los servidores públicos y reduciendo, por lo tanto, la corrupción y mejorando la atención.

En el mismo rubro de acortar la distancia entre el gobernante y el gobernado, el Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz ha

puesto en marcha el CAE (Centro de Atención Empresarial), el cual constituye un instrumento de enlace entre las dependencias, organismos auxiliares de la Administración Pública y los empresarios, con el propósito de garantizar la apertura rápida y transparente de empresas, ofreciendo al sector empresarial un instrumento moderno de consultoría y apoyo, que asegure y conjugue una atención eficiente a sus gestiones ante el gobierno, con el cumplimiento de la regulación de la actividad económica y sus representantes; los beneficios son: la reducción, en tiempos de respuesta, en trámites relacionados con la apertura, modificación y baja de empresas; fija un sólo punto de contacto entre el empresario y el gobierno, evitando que el empresario deba acudir a diversas dependencias para realizar su trámite, eliminando con ello la corrupción y promoviendo la simplificación administrativa con la reducción de requisitos para realizar los trámites. Los sistemas con los que se administra esta ventanilla son producto de la propia Administración Municipal y aseguran el cumplimiento de los objetivos para los que fue creado el CAE.

Para soportar la operación del CAE, se generó el SARE (Sistema de Apertura Rápida de Empresas), el cual se desarrolló para controlar y emitir las licencias de funcionamiento de manera automática y así mejorar los tiempos de respuesta tomando como base el catálogo de actividades del INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) para asignar el nivel de impacto (bajo, medio o alto); como resultado de este sistema se emite la factibilidad o no factibilidad del establecimiento solicitada, en caso de que la actividad sea de bajo impacto la autorización será inmediata, reduciendo así los tiempos de respuesta (antes 10 días en promedio, ahora sólo 15 minutos), además de informar y solicitar la práctica de inspección, vía electrónica, a las áreas que intervienen de acuerdo al nivel de impacto que represente la actividad solicitada.

Quioscos de información. Otra estrategia para el acercamiento de los servicios al ciudadano, fue la instalación de los quioscos de servicio, punto en el que los habitantes de este Municipio reciben información acerca de trámites, servicios y conocen más de nuestra gestión, obras y acciones de gobierno y, al mismo tiempo, se abre un canal de comunicación entre el gobierno y el ciudadano. Éstos

## Sistema Integral de Administración

operan con pantallas sensibles al tacto (touch screen) y se han ubicado en varios puntos estratégicos. En el edificio del Gobierno Municipal se encuentran dos quioscos, uno en el Centro Comercial "Mundo E" y un cuarto quiosco se ubica en las oficinas de San Juan Ixhuatepec.

El SELC (Sistema de Emisión de Licencias de Conducir) fue desarrollado e implantado en la Dirección de Servicios al Público de la Dirección General de Seguridad Ciudadana por la UPIICSA (Unidad Profesional Interdisciplinaria de Ingeniería y Ciencias Sociales y Administrativas) IPN (Instituto Politécnico Nacional). Los elementos de que consta este sistema son el software, 27 computadoras, 1 servidor, 9 cámaras fotográficas, 9 pads de firma, 9 pads de huella, 9 impresoras laminadoras, 6 impresoras láser. Los beneficios obtenidos son el control en línea de la expedición de licencias, la protección múltiple contra falsificaciones, una mayor durabilidad, reducción en el costo de materiales de producción, un importante incremento en el número de licencias expedidas y la pronta recuperación de la inversión en hardware y software.

De la iniciativa privada, específicamente de la industria manufacturera, surge inicialmente el concepto MRP (Material Requirement Planning) como un sistema para la Planeación de Requerimientos de Materiales. El MRP se divide a menudo en dos fases: MRP-I que produce la comisión para fabricar, mientras que MRP-II desarrolla el concepto para determinar las implicaciones financieras de los requisitos materiales. Posteriormente nace el concepto del ERP (Enterprise Resource Planning), un sistema para la Planeación de Recursos Empresariales, teniendo una cobertura más amplia que los procesos involucrados en la producción. Los gobiernos requieren no de un ERP, sino de un GRP (Government Resource Planning), sistema para la Planeación de Recursos Gubernamentales, que en principio es equivalente al ERP, sólo que está orientado particularmente a las entidades gubernamentales.

Los ERP, más que programas de ordenador son sistemas de información que integran aplicaciones informáticas para gestionar todos los departamentos y funciones de una empresa: contabilidad financiera y analítica, finanzas, producción, mantenimiento, logística,

recursos humanos, materiales, gestión de activos, compras y pagos, ventas y cobros, bancos y efectos, tesorería, cartera, gestión de proyectos, etc. El ERP es un sistema de gestión de la información estructurado para satisfacer la demanda de soluciones de gestión empresarial, basado en el ofrecimiento de una solución completa que permite a las empresas evaluar, implementar y gestionar más fácilmente su negocio. Las soluciones ERP se caracterizan por su modularidad, integración de la información (dato único), universalidad, estandarización e interfaces con otras aplicaciones. Son sistemas abiertos y en la mayoría de los casos multiplataforma.

Para lograr una mayor eficiencia y efectividad gubernamental, se requiere impulsar el desarrollo de sistemas informáticos que faciliten el rediseño de procesos en las tareas adjetivas de las instituciones públicas (tareas administrativas y de gestión interna), como es el caso de los sistemas de administración gubernamental (GRP).

El GRP ofrece un medio eficaz, rápido e irreversible, para realizar el ajuste presupuestal a partir de una mayor racionalización en el uso de recursos humanos, materiales y financieros.

Incorpora los principios de los sistemas de ERP, utilizados por la iniciativa privada, para optimizar procesos, disminuir costos y mejorar la calidad. Un GRP puede ser implantado en módulos, que se integran y proveen una visión de conjunto del gobierno. Permite la descentralización de la administración, centralizando los mecanismos de control y la toma de decisión estratégica.

Un GRP es un conjunto de aplicaciones integrales que permiten mejorar los procesos administrativos, reducir costos y optimizar el intercambio de información entre las áreas de finanzas y contabilidad, adquisiciones e inventarios, recursos humanos y nómina, proyectos de inversión, presupuestos, administración patrimonial y tesorería.

La necesidad de automatizar los procesos en la Administración Pública Municipal crece exponencialmente, porque el secreto del buen servicio a la ciudadanía son la eficiencia y la funcionalidad de la misma. La herramienta que nos ha permitido esta reorganización interna se llama SIA (Sistema Integral de Administración) también conocido como GRP, este instrumento combina hardware, software y procedimientos en un solo paquete y nos facilita dar transparencia en las operaciones al poder

identificar, en cualquier momento, el estado de un trámite de pago o de un proceso de adquisición, concentra en una sola base de datos las fuentes de información para los reportes emitidos por las diferentes áreas, lo que evita la necesidad de conciliaciones de información; la información financiera en línea hacia el interior es la misma que se publica en línea en el portal electrónico, se garantiza el aprovechamiento de los recursos de una forma eficiente facultándonos para dar capacidad de respuesta ante las necesidades de los usuarios; permite dar a conocer a los ciudadanos, con anticipación, las propuestas de programas de obras y proyectos para ejercicios posteriores, vinculando las propuestas de operación con los techos presupuestales y, además, vinculando la información con los indicadores de desempeño acordes a la evaluación socio-económica pertinente para cada programa del Plan de Desarrollo Municipal.

Nuestro Sistema Integral de Administración, no se instaló para resolver problemas a la ligera, sino que ha sido un instrumento que nos ha servido para hacer un verdadero cambio organizacional, en lo que se refiere a adquisiciones; el sistema nos faculta para

poder visualizar las requisiciones con anticipación a su llegada al Departamento de Recursos Materiales y, con ello, anticipar el proceso de cotización para que así la asignación sea más rápida cuando el documento llega físicamente; también se puede controlar la existencia en almacenes por medio de sub-almacenes del almacén general, esto posibilita llevar el control de los insumos por dependencia solicitante, lo que cierra el círculo que hará posible la generación de un presupuesto por insumo para los ejercicios posteriores y los reportes estadísticos de las adquisiciones nos ayudan a cerrar el ciclo, ya que posibilitan la generación de un programa anual de adquisiciones y la calendarización de las licitaciones, favoreciendo un mejor control del flujo de efectivo; la condición de pagar las adquisiciones con base en vales de entrada garantiza que se pague sólo aquello que ya fue recibido de conformidad por el Municipio; el proceso de pago de la nómina es más rápido, ya que la información está vinculada al módulo de control financiero, lo que permite que la solicitud de pago se tramite en menor tiempo, posibilitando que las dispersiones se ejecuten con el tiempo suficiente que garantice el traspaso de los fondos a las cuentas individuales; al incorporar fotografías de los bienes municipales, se facilita el control y

conservación en buen estado de los activos, todo da fe de los cambios que se han propiciado a partir de la instalación del Sistema Integral de Administración, fomentando una nueva cultura del trabajo orientada a procesos integrales y no a procedimientos desvinculados.

Debido a la importancia de hacer que los sistemas giren en torno a un eje central, el SIA se ha convertido en este eje central y ha sido decisión del Gobierno Municipal trabajar bajo esta filosofía, de esta forma el Sistema de Control Vehicular y el Sistema de Evaluación de Proyectos son desarrollos realizados internamente, pero acordes al SIA.

El Sistema de Control Vehicular monitorea en línea las reparaciones solicitadas, a disposición de todos los involucrados, funciona sobre la base de flujos de trabajo, compromete el presupuesto antes de ordenar la reparación garantizando la respuesta a las obligaciones contraídas, la reparación se identifica mediante órdenes de servicio, que a la vez se vinculan a un contrato específico verificando así que las operaciones contratadas estén legalmente soportadas.

El Sistema de Control Vehicular fue generado para cubrir necesidades más específicas en el control y administración de los recursos que intervienen en el mantenimiento del parque vehicular.

Las principales características del Sistema de Control Vehicular son:

La generación de documentos se controla por entidad ejecutora, aunque el control de los recursos se lleva por entidad presupuestal.

Controla los vehículos por número de serie, conservando la estadística del vehículo aún en caso de cambio de asignación en la dependencia que lo utiliza, conservando el histórico por área, debido a la característica enunciada en el párrafo anterior.

Controla el ejercicio presupuestal antes de proceder a la reparación del vehículo, lo que evita que el municipio contraiga obligaciones no contempladas en el modelo presupuestal.

Lleva el control de las solicitudes de reparación vía memorando, el detalle de las reparaciones vía orden de servicio y el control de los recursos por entidad-proyecto-cuenta.

Maneja la emisión de solicitudes de pago automáticamente, evitando la doble captura de información en lo referente a proveedor-beneficiario de pago, entidad solicitante de servicio-entidad ejecutora.



Controla la estadística requerida para la programación de la mejora continua en las áreas de influencia del sistema.

Respeto los estándares fijados para la operación del sistema integral de información, tanto para la operación como para la entrega de información de la cuenta pública.

El Sistema de Evaluación de Proyectos, genera, con la suficiente anticipación, el establecimiento de techos presupuestales identificando los programas irreductibles para garantizar la operación requerida y cumplir con los objetivos de la institución, enlazando el presupuesto por

insumos y el poder planear operativa y financieramente las actividades municipales; lleva el control de las partidas críticas bajo el esquema de centralización de acceso para usuarios que administrarán los recursos comunes necesarios para la operación, como son el teléfono, los arrendamientos, etc., y posibilita el análisis del desempeño y avance logrado en cada uno de los proyectos municipales en ejecución, comparando los avances físicos contra los avances financieros.

El SIA originalmente tiene el módulo de control de proyectos, donde se generan y se da seguimiento por meta, objetivo y actividad, de forma calendarizada.

Hacía falta un módulo donde se priorizaran y calificaran, donde se evaluaran de una manera consistente y transparente, de ahí se deriva el desarrollo de este módulo, cuyas características son:

Captación de banco de propuestas identificando la entidad captadora y la entidad viable para la ejecución.

Conversión de propuesta a proyecto con posibilidad de reordenar la información al entrar al banco de proyectos.

Calcula el valor total del proyecto considerando los factores inflacionarios durante el periodo de ejecución.

Separa valor de inversión, mantenimiento, gasto corriente y nómina. Programación multianual, respetando la estructura programática municipal.

Catálogo de indicadores de priorización para la posibilidad de estructurar perfiles de calificación acordes a la naturaleza de los proyectos y funciones a cubrir.

Calcula valor actual neto, valor social neto y genera estadísticas de soporte para detectar las desviaciones a lo proyectado. El SIA nos ha traído los siguientes beneficios generales: Reducción en dobles capturas y agilización del flujo de información mediante el registro en el origen. Eliminación de la necesidad de consolidar información y/o esfuerzos de conciliación manual. Automatización de procesos de alto volumen y poco valor agregado. Monitorear el ejercicio del presupuesto en línea. Permite tener ligado el control físico y económico de proyectos de inversión incluyendo un fácil seguimiento. Proporciona transparencia en la información. Permite tener una mejor respuesta a las auditorías y a los ciudadanos.

A continuación se mencionan los beneficios obtenidos por área:

*Control presupuestal:* Otorgar la facilidad de poder generar un presupuesto tomando como base el anterior, utilizando un factor para realizar aumentos o decrementos en el mismo. Registra diferentes versiones de presupuesto para un mismo ejercicio. Manejar diferentes magnitudes presupuestales. El control del presupuesto se realiza de forma mensual, no permitiendo ejercer más para un período determinado. Tiene la capacidad de hacer transferencias de forma rápida y eficiente sin la necesidad de hacer procesos nocturnos que habiliten los cambios realizados. Cuenta con la capacidad de realizar validaciones de las combinaciones presupuestales desde el momento en que se genera una requisición u orden de compra.

*Adquisiciones:* Generar un plan de adquisiciones para el siguiente período tomando como base lo que se ha ejercido en años anteriores. Manejar de forma integral el proceso de licitaciones y sus cuadros comparativos para la toma de decisiones. Verifica entre la orden de compra (o contrato), recepción en el almacén y la recepción de la factura, que los datos son correctos y es lo que se requirió.



*Almacenes:* Proporciona los consumos realizados al almacén para un período de tiempo determinado. Utiliza diferentes unidades de medida para una misma codificación de material permitiendo utilizar al menos dos como elementos para realizar una salida de materiales sin necesidad de llevar a cabo movimientos adicionales. El movimiento de inventarios entre las diferentes organizaciones del Gobierno Municipal se realiza cuando mucho en dos pasos.

*Finanzas:* Tiene la capacidad de manejar el catálogo que determinan los organismos que regulan la operación del Municipio. Mantiene una relación entre las cuentas de mayor y las cuentas por pagar, cuentas por cobrar y activos fijos sin necesidad de hacer registros adicionales. Cuenta con catálogos separados de acreedores y deudores y que, a su vez, pueden ser utilizados como referencia para su creación en otros organismos del Gobierno Municipal.

*Recursos Humanos:* Capacidad para manejar los diferentes rubros que conforman la nómina para el caso de un Gobierno Municipal. Realiza los registros contables para el pago de la nómina haciendo los movimientos correspondientes. Facilita el manejo de altas y bajas, así como el registro de

ausencias del personal y liga directamente a la nómina para el cálculo de la misma. Administra los movimientos de personal dentro del Municipio y mantiene un registro único para todo el personal. Imprime los recibos antes de registrar los efectos de la nómina para que estos sean firmados por los empleados. Maneja diferentes formas de pago y frecuencia en el registro de la misma.

*Proyectos de Inversión:* Controla el avance físico y financiero de cada uno de los proyectos. Administra redes o rutas críticas en cada uno de los proyectos por fases. Valida presupuestalmente el avance que tiene cada proyecto.

El desarrollo del módulo de Evaluación de Proyectos, genera, con la suficiente anticipación, el establecimiento de techos presupuestales identificando los programas irreductibles para garantizar la operación requerida y cumplir con los objetivos de la institución, enlazando el presupuesto por insumos y el poder planear operativa y financieramente las actividades municipales; lleva el control de las partidas críticas bajo el esquema de centralización de acceso para usuarios que administrarán los recursos comunes necesarios para la operación, como son el teléfono, los arrendamientos, etc., y posibilita el análisis de desempeño y

avance logrado en cada uno de los proyectos municipales en ejecución, comparando los avances físicos contra los avances financieros.

## Combate al Analfabetismo Cibernético

Si no cambiamos la educación, no cambiamos México y para hacerlo necesitamos que nuestros estudiantes tengan las herramientas necesarias para lograr el avance del país.

El Gobierno de Tlalnepantla está dotando a todos los centros educativos de la Ciudad de Tlalnepantla de tecnología de punta, para que las siguientes generaciones no sean analfabetas cibernéticos y tengan los instrumentos necesarios para salir adelante.

Durante la Administración Pública Municipal 2000-2003, en Tlalnepantla, los estudiantes de nivel preescolar, primaria, secundaria y medio superior tienen acceso a una computadora en sus propias escuelas.

La política del Gobierno de Tlalnepantla en materia educativa es mantener con paso firme las obras que se realizan en las escuelas.

Tlalnepantla es el primer municipio que está combatiendo el analfabetismo cibernético, porque los niños de primaria

y secundaria, así como de preparatoria que no sepan computación, es como si no supieran leer ni escribir y no queremos que nuestros niños queden rezagados en su preparación profesional.

De igual manera y para que los estudiantes trabajen con dignidad y en buenas condiciones, el Gobierno Municipal adaptó los laboratorios de cómputo, cambiándoles la instalación eléctrica, pisos y pintura en muros y plafones.

Para fomentar el acceso a las computadoras en las escuelas, la presente administración ha realizado 100 obras de rehabilitación con la finalidad de acondicionar salas de cómputo e instalar redes. Al día de hoy, se ha beneficiado a 79 escuelas primarias, 17 secundarias y 11 preparatorias, las cuales cuentan con la siguiente infraestructura: 2042 equipos de cómputo, 100 impresoras, 100 escritorios, 1842 mesas para computadora, 3784 sillas y 100 pizarrones.

## Tlalnepantla a la Vanguardia

El Municipio de Tlalnepantla está consciente de que las tecnologías deben constituirse en herramientas eficaces para la enseñanza y un recurso más para el aprendizaje, por ello se dio a la tarea de capacitar a docentes y padres de familia de la Zona Oriente. En su primer ciclo, capacitó a 200 personas en Informática Básica, con el propósito de que ellos, a su vez, fortalezcan los conocimientos que reciben los niños en las aulas de cómputo de las diferentes escuelas de este Municipio.

El Municipio de Tlalnepantla de Baz ha sido representado en foros internacionales entre los que destacan “II Encuentro Iberoamericano de Ciudades Digitales” efectuado en la ciudad de Puebla, México, que contó con la participación del Presidente de México, Lic. Vicente Fox Quesada; el Seminario “Tecnologías de la Información y Comunicaciones aplicadas al e-gobierno”, realizado en la ciudad de Punta Arenas, Chile, en el que se dieron a conocer los avances tecnológicos que ha impulsado este gobierno, dicho evento también preparó el escenario para el “III Encuentro Iberoamericano de Ciudades Digitales”, que se llevó a cabo en la ciudad de Valencia, España, en el

se logró la integración del Municipio de Tlalnepantla de Baz a la Comisión de Alto Nivel de la Red Iberoamericana de Ciudades Digitales, la cual tiene una amplia coordinación con el sistema e-México, ambos eventos organizados por la AHCET (Asociación Hispanoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones), colocando al Municipio de Tlalnepantla a la vanguardia, siendo el único Municipio del Estado de México con participación en este tipo de foros internacionales.

Compartimos la idea de que cambiar es responsabilidad de todos, por ello, en Tlalnepantla entendemos que los ciudadanos esperan de su gobierno eficiencia y una mejor prestación y cobertura de los servicios públicos, y el gobierno espera del ciudadano que éste participe activamente con él. Entre ambos deben desarrollarse lazos de confianza.

Sin duda, requerimos una Nueva Administración Pública, innovadora, responsable, de calidad, transparente en el manejo de los recursos, subsidiaria, eficiente, humanista y que promueva el bien común; analizarla, planearla, implementarla y desarrollarla representa un desafío impostergable, que Tlalnepantla ha aceptado ya. 

## *Bibliografía*

<http://canal.sayrols.com.mx/canal/flash/f010515.htm/>

Fuente: Política Digital, Número 3, abril-mayo 2002, pág. 59.

<http://ciberconta.unizar.es/leccion/introduc/450.htm/>

[http://www.lafacu.com/apuntes/informatica/erp\\_concepto/](http://www.lafacu.com/apuntes/informatica/erp_concepto/)

Boletín de Política Informática, INEGI, Año XXV, Número 3, 2002.



# Hacia una nueva visión de la política social en América Latina. Desmontando mitos.

Por:  
**Bernardo Kliksberg\***

*La política social es un actor estratégico del futuro en sociedades tan golpeadas por la pobreza. Si la sociedad en su conjunto tiene una visión apropiada de su rol, se adoptan las políticas apropiadas y se gerencia con efectividad, su contribución puede ser fundamental. Si por el contrario la visión es errónea, y da lugar a políticas débiles y aisladas, el deterioro social seguirá aumentando con riesgos con riesgos graves de implosión.*

*Este trabajo tiene por finalidad concentrarse en la situación social y en ciertas visiones de la política social de amplia circulación y fuerte influencias que es imprescindible revisar para avanzar. Considera que muchas de ellas presentan mitos, que traban muy fuertemente la adopción de la "política social necesaria" y aspira a ponerlos a foco y pensar en propuestas superadoras. El trabajo recorre para ello sumar tres etapas sucesivas. En primer lugar, construye un cuadro básico de problemas sociales delicados que afronta la región. A continuación presenta ocho mitos de amplia difusión, tratando de mostrar algunos de sus impactos regresivos sobre la política social. Finalmente extrae algunas conclusiones hacia el futuro.*

**Palabras clave:** Pobreza, política social, América Latina, ética.

*Social policy is a future strategical actor in poverty hit societies. If society has a proper approach of its role, proper policies are adopted and management is effective; its contribution might be fundamental. If contrary, approach is wrong and allows isolated and weak policies, social deterioration will increase with serious implosion risks.*

*This paper has the purpose to concentrate in the social situation and into caertain wide circulation and strong inffluenced social policies approaches which are necessary to review to advance. it considers that many of them perform myths that strongly stop adoption of "necessary social policy" and hopes to focus them to think of superating propossals. This paper suggest to establish three stages: first, it builds a basic frame of serious regional social problems. next, it shows eight wide spreading myths trying to demonstrate some of its regressive impacts over social policy. Finally, it extracts some future conclusions.*

**Key words:** Poverty, social policy, Latin America, ethics.

\* Asesor de la  
Organización de Naciones  
Unidas.  
Experto en Reforma del  
Estado en América  
Latina.  
Ha sido asesor de  
diversos organismos  
internacionales.

## I. América latina en conmoción

El New York Times llama la alarma en reciente nota especial de primera página sobre la delicada situación de América Latina (Foro, 13/07/02). Señala que hay un descontento generalizado, que los «sueños económicos se han transformado en despidos y recesión». Resalta que «millones están haciendo sentir sus voces... contra el experimento económico de la última década... Muchos creen que las reformas han enriquecido a funcionarios corruptos y a multinacionales de rostro desconocido y han fallado en mejorar sus vidas». En similar dirección señalan Birdsall y De La Torre (2001) «Las encuestas de opinión pública a fines de los años 90's demostraron que los latinoamericanos sentían que sus economías no marchaban bien, que su calidad de vida era peor que la de generaciones anteriores y que la pobreza alcanzaba índices sin precedentes». La CEPAL (2002) plantea que la «situación existente en el 2002 pone claramente en evidencia la brecha surgida entre las expectativas del nuevo modelo económico aplicado en la región durante el decenio de 1990 y las perspectivas actuales de crecimiento». Estima que en el año 2002 una caída del producto interno bruto del 0.8%, una reducción de un 1.5% en las

exportaciones y nuevas disminuciones en las inversiones externas. Mathews y Hakim (2001) describen la situación general en los siguientes términos: «a fines de los años noventa el futuro de América Latina aparecía sombrío en razón de cuatro grandes problemas: crecimiento lento e irregular, pobreza persistente, injusticia social e inseguridad personal». Señalan que a lo largo de diez años los países «habían procurado aplicar con considerable vigor las diez políticas económicas que conforman el Consenso de Washington... pero los resultados estuvieron debajo de las expectativas y se hizo necesario un nuevo enfoque».

Los análisis de muy diversas fuentes indican una América Latina en profunda conmoción. La evolución de los hechos ha generado fuertes protestas sociales en numerosos países de la región que toman formas diferentes de acuerdo a los contextos históricos. Sin embargo, existen al mismo tiempo, datos esperanzadores. De acuerdo a las encuestas, a pesar de los graves problemas económicos, la gran mayoría de los latinoamericanos respalda firmemente el proceso de democratización emprendido por la región. En un mundo donde sobre 190 países, sólo 82 son democráticos y América Latina aparece como una de las

áreas del orbe con más avances en este campo. Los datos económicos críticos destruyeron buena parte de la "ilusión económica", pero no han doblegado la ilusión de la democracia. Latín barómetro (2002) señala que lejos de caer en tentaciones autoritarias, en 14 países de la región el apoyo a la democracia creció a pesar de la crisis. Un caso muy significativo es el de Argentina. Pese a los dramáticos quiebres económicos y sociales el apoyo a la democracia creció en el último año. Un reclamo muy concreto parece surgir de estas tendencias. Los latinoamericanos, en amplias proporciones, no están pensando en dejar de lado la democracia, no están pidiendo menos democracia, sino más democracia. Una sociedad civil cada vez más articulada y activa está exigiendo real participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas, su implementación, transparencia, control social, profundizar la descentralización del Estado y metas semejantes.

Esa combinación, en una situación muy delicada, con la búsqueda afanosa de soluciones a través de la democracia, abre muy importantes posibilidades de acción para políticas renovadoras. Urge pensar en nuevas ideas en aspectos cruciales como, entre ellos: cómo diseñar políticas económicas con rostro humano,

como articular estrechamente las políticas económicas y las sociales, como mejorar la equidad en el continente más desigual del todo el planeta, como llevar adelante alianzas virtuosas entre Estado, empresas y sociedad civil en todas sus expresiones para enfrentar la pobreza. Un interrogante de fondo es el de cómo recuperar una reflexión que ligue ética y economía, iluminando desde los valores éticos, el camino a seguir, y recuperando la ética como un motor del proyecto de desarrollo.

La política social es un actor estratégico del futuro en sociedades tan golpeadas por la pobreza. Si la sociedad en su conjunto tiene una visión apropiada de su rol, se adoptan las políticas apropiadas y se gerencia con efectividad, su contribución puede ser fundamental. Si por el contrario la visión es errónea, y da lugar a políticas débiles y aisladas, el deterioro social seguirá aumentando con riesgos graves de implosión.

Este trabajo tiene por finalidad concentrarse en la situación social y en ciertas visiones de la política social de amplia circulación y fuerte influencia que es imprescindible revisar para avanzar. Considera que muchas de ellas presentan mitos, que traban muy fuertemente la adopción de la "política social necesaria"



y aspira a ponerlos a foco y pensar en propuestas superadoras. El trabajo recorre para ello sumar tres etapas sucesivas. En primer lugar, construye un cuadro básico de problemas sociales delicados que afronta la región. A continuación presenta ocho mitos de amplia difusión, tratando de mostrar algunos de sus impactos regresivos sobre la política social. Finalmente extrae algunas conclusiones hacia el futuro.

## II. Algunas tendencias preocupantes en el campo social

La protesta social en crecimiento en América Latina tiene bases muy concretas. Las tendencias observables llaman a profunda inquietud e implican serias dificultades en aspectos claves de la vida cotidiana para grandes sectores de la población. Entre ellas se destacan las que se presentan resumidamente a continuación:



Manuel Carrasco Bernal

### A. La Pobreza Crece

Según el Panorama Social de la CEPAL (2001) la población ubicada por debajo de la línea de la pobreza representaba el 41% de la población total de la región en 1980, cifra muy elevada en relación a los promedios del mundo desarrollado y de los países de desarrollo medio. Portugal, el país con mas pobreza de la Unión Europea, tiene un 22% de población pobre. La cifra empeoró en las dos últimas décadas y el porcentaje de pobreza latinoamericano paso a significar en el 2000 el 44% de una población mucho mayor.

Los estimados nacionales indican que la pobreza tiene una alta presencia en toda la región con muy pocas excepciones. En Centroamérica son pobres el 75% de los guatemaltecos, el 73% de los hondureños, el 68% de los nicaragüenses y el 55% de los salvadoreños. Es pobre el 54% de la población peruana, más del 60% de la ecuatoriana, el 63% de la boliviana y se estima que más del 70% de la venezolana. En México es no menor al 40%, en Argentina, que tenía en los 60's porcentajes menores al 10%, el cuadro es actualmente de extrema gravedad como puede apreciarse en las cifras siguientes generadas por su sistema oficial de estadísticas sociales:

CUADRO 1  
ARGENTINA: POBREZA E INDIGENCIA  
AÑOS 1998 Y 2002.

|                                                           | OCTUBRE DE 1998 | MAYO DE 2002 |
|-----------------------------------------------------------|-----------------|--------------|
| Incidencia de la pobreza                                  | 32.6%           | 51.4%        |
| Población pobre                                           | 11.219.000      | 18.219.000   |
| Población indigente                                       | 3.242.00        | 7.777.000    |
| Incidencia de la pobreza en menores de 18 años            | 46.8%           | 66.6%        |
| Incidencia de la indigencia en menores de 18 años         | 15.4%           | 33.1%        |
| Menores de 18 años pobres                                 | 5.771.00        | 8.319.000    |
| Menores de 18 años indigentes                             | 1.898.000       | 4.138.000    |
| Cantidad de Personas que ingresan a la pobreza por día    | 2.404           | 20.577       |
| Cantidad de personas que ingresan a la indigencia por día | 1.461           | 16.493       |

Fuente: Presidencia de la nación, Consejo Nacional de Coordinación de políticas, Sociales, Sistema de información, Evaluación y Monitoreo de Programas sociales, SIEMPRO.  
(www.siempro.gov.ar/default2./htm). 2002.

Como se observa, ya más de la mitad del país es pobre y la calidad de la pobreza se ha deteriorado fuertemente. Los pobres extremos representan una proporción creciente de la pobreza total. Las cifras para los jóvenes son aún mucho peores.

## B. Sin Trabajo

La encuesta Latinbarómetro 2001 preguntó a los latinoamericanos como estaban en materia de trabajo. El 17% contestó que no tenían ningún trabajo y el 58% que se sentían inseguros respecto a sí podrían mantenerlo. Tres de cada cuatro tienen importante dificultades de trabajo. Las cifras estadísticas testimonian la fragilidad del mercado laboral. Según los datos de la CEPAL el total de desocupados pasó de 6 millones en 1980, a 17 millones en el 2000. Se estima que la tasa de desocupación abierta actual de la región supera el 9%.

A ello se suma una tendencia alarmante. Ha crecido muy fuertemente la población empleada en la economía informal, en ocupaciones en su gran mayoría precarias. En 1980 representaba el 40% de la mano de obra no activa agrícola y en el 2000 pasó a representar el 60% de la misma.

Particularmente aguda es la situación de los sectores más jóvenes de la fuerza de trabajo. Las tasas de desocupación abierta, de los mismos, duplican en numerosos países las tasas de desocupación abierta general como puede apreciarse en el siguiente cuadro:

**CUADRO 2**  
**AMÉRICA LATINA**  
**TASAS DE DESEMPLEO ABIERTO SEGÚN SEXO Y EDAD, EN ZONAS URBANAS,**  
**ALREDEDOR DE 1990 Y 1999/a**  
**17 PAÍSES**

| PAÍS                             | SEXO    | TASA DE DESEMPLEO<br>TOTALES POR SEXO |      | JOVENES<br>(14 A 25 AÑOS) |      |
|----------------------------------|---------|---------------------------------------|------|---------------------------|------|
|                                  |         | 1990                                  | 1999 | 1990                      | 1999 |
| Argentina<br>(Gran Buenos Aires) | Total   | 6                                     | 15   | 13                        | 24   |
|                                  | Hombres | 6                                     | 13   | 12                        | 23   |
|                                  | Mujeres | 9                                     | 17   | 16                        | 26   |
| Bolivia                          | Total   | 9                                     | 7    | 17                        | 15   |
|                                  | Hombres | 10                                    | 6    | 18                        | 13   |
|                                  | Mujeres | 9                                     | 9    | 17                        | 19   |
| Brasil                           | Total   | 5                                     | 11   | 8                         | 22   |
|                                  | Hombres | 5                                     | 9    | 9                         | 18   |
|                                  | Mujeres | 4                                     | 14   | 8                         | 26   |
| Chile                            | Total   | 9                                     | 10   | 18                        | 22   |
|                                  | Hombres | 8                                     | 9    | 17                        | 20   |
|                                  | Mujeres | 10                                    | 11   | 19                        | 24   |
| Colombia                         | Total   | 9                                     | 19   | 20                        | 37   |
|                                  | Hombres | 7                                     | 16   | 15                        | 32   |
|                                  | Mujeres | 13                                    | 23   | 25                        | 42   |
| Costa Rica                       | Total   | 5                                     | 6    | 11                        | 15   |
|                                  | Hombres | 5                                     | 5    | 10                        | 15   |
|                                  | Mujeres | 6                                     | 7    | 12                        | 15   |
| Ecuador                          | Total   | 6                                     | 14   | 14                        | 26   |
|                                  | Hombres | 4                                     | 11   | 11                        | 20   |
|                                  | Mujeres | 9                                     | 20   | 17                        | 34   |
| El Salvador                      | Total   | 10                                    | 7    | 19                        | 14   |
|                                  | Hombres | 10                                    | 9    | 18                        | 16   |
|                                  | Mujeres | 10                                    | 5    | 21                        | 11   |
| Guatemala                        | Total   | 4                                     | 3    | 7                         | 5    |
|                                  | Hombres | 3                                     | 4    | 7                         | 6    |
|                                  | Mujeres | 4                                     | 2    | 7                         | 3    |
| Honduras                         | Total   | 5                                     | 5    | 11                        | 9    |
|                                  | Hombres | 8                                     | 6    | 12                        | 10   |
|                                  | Mujeres | 6                                     | 4    | 11                        | 7    |
| México                           | Total   | 3                                     | 3    | 8                         | 7    |
|                                  | Hombres | 3                                     | 4    | 8                         | 8    |
|                                  | Mujeres | 3                                     | 3    | 8                         | 6    |
| Nicaragua                        | Total   | ...                                   | 14   | ...                       | 21   |
|                                  | Hombres | ...                                   | 14   | ...                       | 10   |
|                                  | Mujeres | ...                                   | 14   | ...                       | 26   |
| Panamá                           | Total   | 19                                    | 13   | 35                        | 27   |
|                                  | Hombres | 16                                    | 11   | 32                        | 23   |
|                                  | Mujeres | 23                                    | 17   | 40                        | 34   |
| Paraguay<br>(Asunción)           | Total   | 6                                     | 10   | 16                        | 20   |
|                                  | Hombres | 6                                     | 10   | 15                        | 22   |
|                                  | Mujeres | 7                                     | 10   | 17                        | 17   |
| República Dominicana             | Total   | 20                                    | ...  | 34                        | ...  |
|                                  | Hombres | 11                                    | ...  | 22                        | ...  |
|                                  | Mujeres | 32                                    | ...  | 47                        | ...  |
| Uruguay                          | Total   | 9                                     | 11   | 24                        | 26   |
|                                  | Hombres | 7                                     | 9    | 22                        | 21   |
|                                  | Mujeres | 11                                    | 15   | 28                        | 32   |
| Venezuela b/                     | Total   | 10                                    | 15   | 19                        | 26   |
|                                  | Hombres | 11                                    | 14   | 20                        | 22   |
|                                  | Mujeres | 8                                     | 16   | 18                        | 33   |

Fuente: CEPAL. Panorama Social de América Latina 2000-2001.

Más de un 20% de la población joven esta desocupada, lo que significa una exclusión social severa al inicio mismo de su vida productiva. Ello va a tener todo

tipo de impactos regresivos e incide sobre los índices de delincuencia joven. Puede apreciarse en el cuadro consignado la subsistencia a pesar de avances, de

significativas discriminaciones de genero. Las tasas de desocupación de las mujeres jóvenes son marcadamente mayores que las de los hombres.

### C. La Crítica Situación de la Infancia

El discurso generalizado en América Latina dice que los niños deben ser la primera prioridad, que la sociedad debe hacer todos los esfuerzos en protegerlos. No lo son. Las elevadas cifras de pobreza son aún mucho mayores en los niños. Mientras que el promedio de pobreza se estima en un 44%, la pobreza afecta al 58% de los niños menores de cinco años de edad y al 57% de los niños de 6 a 12 años. Las expresiones de esa situación son muy crudas. Así, según los estimados de la OIT (2002), 22 millones de niños menores de 14 años trabajan obligados por la pobreza, en muchos casos en condiciones que afectan seriamente su salud y a costa de su educación. Por otra parte, uno de cada tres niños de la región esta experimentando la más severa de las carencias, la desnutrición; se hallan en situación de "alto riesgo alimentario". Crece en la región como expresión última del desamparo de la infancia, el número de niños viviendo en las calles, en la mayor desprotección y sujetos a los más graves peligros, entre ellos el asesinato con alta impunidad por grupos de

exterminio para policiales según las evidencias de ideología solo equiparable al nazismo. Investigaciones recientes del BID en Honduras indican que, al igual que en otras realidades, los niños de la calle aumentan. Se estiman actualmente en 20.000. El 60% sufre depresión y 6 de cada 100 optan por suicidarse. Han sido asesinados 1300 niños y jóvenes en los últimos cuatro años. Cesare de la Rocca, (BID, 2002), Director de un innovativo proyecto para abrirles alternativas en el Brasil, Axe de Salvador, dice precisando la situación que en realidad no deberían llamarse niños de la calle, el problema no está en ellos. Resalta "no existen niños de la calle, sino niños fuera de la escuela, la familia y la comunidad", es la sociedad entera la que está fallando.

### D. El Derecho a la Salud

El test más elemental del progreso social es asegurar al conjunto de la población el acceso al derecho humano primario, la salud. A pesar de grandes esfuerzos las cifras latinoamericanas indican fuertes brechas entre regiones, sectores de la población, etnias, y edades, y significativas carencias. Problemas básicos que los avances médicos permiten minimizar siguen siendo de alta frecuencia en los sectores pobres de la región. Así, según los datos de la

Organización Panamericana de la Salud (2002) una de cada 130 madres muere durante el embarazo o el parto en América Latina, 28 veces más que en los Estados Unidos. El 18% de las madres dan a luz sin asistencia médica de ningún tipo. Con progresos las distancias entre países y estratos en mortalidad infantil son muy agudas. En Bolivia mueren 83 niños de cada 1000 antes de cumplir un año de edad. En Canadá solo 5.7. La OPS estima que 190.000 niños mueren anualmente en la región por enfermedades prevenibles o controlables como las enfermedades diarreicas y las infecciones respiratorias.



Manuel Carrasco Barrios

Estos datos están ligados a la baja cobertura: 218 millones de personas carecen de protección en salud, 100 millones no tienen acceso a servicios básicos de salud, 82 millones de niños no reciben las vacunas necesarias. Un

elemento vital, el agua, está fuera del alcance de amplios sectores de los pobres: 160 millones de personas no tiene agua potable.

### E. Educación, las preguntas inquietantes

Se han hecho esfuerzos denodados para mejorar los niveles educativos de la región. Si alguien tiene alguna duda de lo que significa vivir en dictadura o en democracia, puede encontrar diferencias fundamentales además del campo de las libertades, en la inversión muy superior que las democracias de la región han hecho en educación. Ha subido significativamente el gasto en educación como porcentaje del producto bruto interno. Estos esfuerzos han posibilitado casi universalizar la inscripción en la escuela primaria y reducir considerablemente los niveles de analfabetismo. Sin embargo, hay preguntas inquietantes sobre temas claves como la deserción, la repetición y la calidad diferenciada de la educación según estratos sociales.

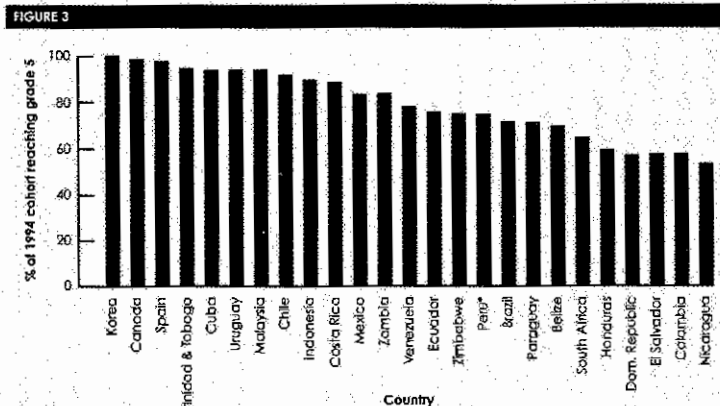
Los siguientes datos (Preal, Diálogo Interamericano, 2001) son ilustrativos al respecto, e indican grandes distancias entre la región y otras zonas del planeta.

GRAFICO 1  
DIFICULTADES EN EDUCACION  
ALUMNOS QUE TERMINARON EL CUARTO GRADO

Fourth Grade  
Completion, 1998

\*Peru data for 1993 cohort  
personal communication with chief  
of statistical unit, Peruvian Ministry  
of Education, 2001

Source: UNESCO, World Education  
Report, 1998



Mientras en Korea el 100% de los niños terminan el cuarto grado, en América Latina no la finaliza del 25% al 50%, según el país. Ello se refleja en la baja escolaridad promedio de la región, que se estima en 5.2 años.

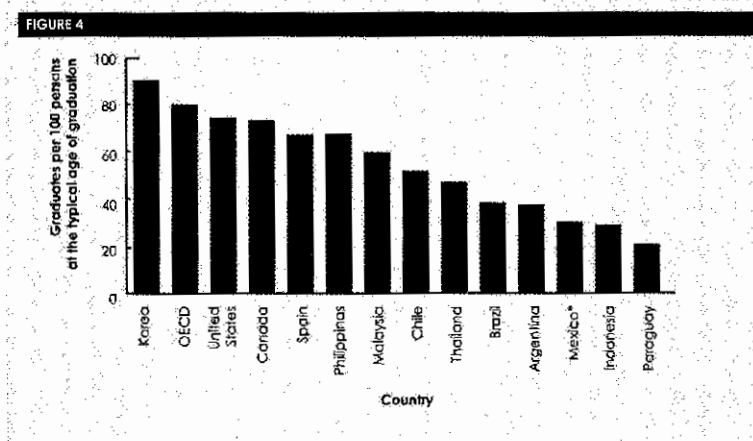
La situación es muy desfavorable, asimismo, en el colegio secundario como puede apreciarse:

GRAFICO 2  
DIFICULTADES EN EDUCACION  
ALUMNOS QUE TERMINARON LA SECUNDARIA

Secondary School  
Graduation Rates, 1998

\*Gross Graduation rate may  
include some double counting.

Source: OECD, Education at a  
Glance, 2000.



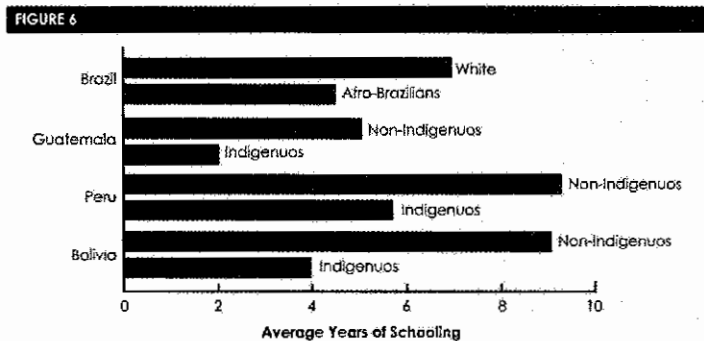
En Korea, 9 de cada 10 jóvenes terminan la secundaria; en el Sudeste Asiático en general, cuatro de cada cinco. En los tres países mayores de America Latina (Brasil, México y Argentina), aproximadamente uno de cada tres.

La escolaridad latinoamericana tiene un perfil fuertemente sesgado. De hecho, hay una fuerte discriminación según el grupo étnico, y el color, como puede observarse a continuación:

**GRAFICO 3**  
ESCOLARIDAD COMPARADA DE DIFERENTES GRUPOS ETNICOS

**Average Years of Education among Adult (ages 25-60) by Ethnic Group**  
Most recent year 1997-1999.

Source: COB, Measuring Social Exclusion: Results from Four Countries, 2001.



Los niveles de escolaridad como se advierte varían agudamente según se trate de población blanca o afro americana, de población indígena o no indígena.

internacionales se ha ampliado en el gasto público por alumno, indicador de valor estratégico. Así lo indica el cuadro siguiente:

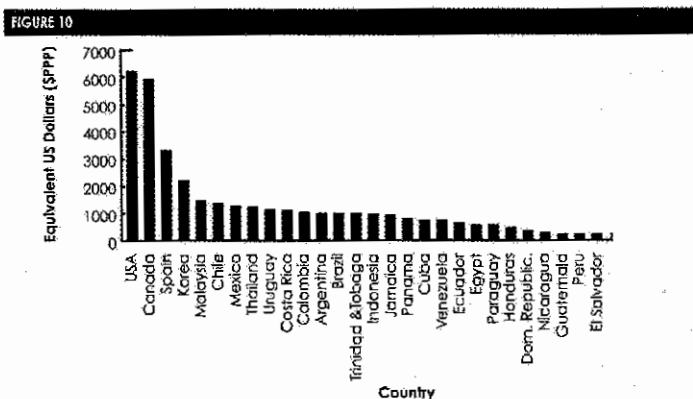
Si bien ha aumentado la inversión educativa, medida en términos del gasto en educación sobre el producto bruto interno, aspecto de alta positividad, las distancias entre la región y las referencias

GRAFICO 4  
GASTO PUBLICO POR ALUMNO

Public Spending per  
Pupil on Primary and  
Secondary  
Education (\$PPP)\*, 1997.

\*Purchasing Power Parity

Source: El Gasto Público  
en Educación en las Américas  
y España, 2000, unpublished.  
Based on UNESCO data.



## F. La Promesa de la Movilidad Social

Uno de los pilares de la democracia, es la visión de que es posible, en base al esfuerzo, mejorar la situación personal y familiar en la sociedad. Esa legítima aspiración esta chocando en muchos países de la región con duras realidades inversas. Las clases medias en lugar de ampliarse tienden a reducirse y resulta, para vastos sectores, muy difícil permanecer en ellas. El caso más dramático es el de Argentina, donde se ha producido en corto tiempo la destrucción masiva de gruesos sectores de los estratos medios. Pero no es el único, con menores niveles de intensidad el deterioro se registra también en otros países. Las clases medias, potente motor de desarrollo, progreso tecnológico, creación de cultura, ávidas por

educación, se hallan acorraladas históricamente por políticas que les han sido desfavorables, limitando sus posibilidades de desempeño micro o meso empresarial, el acceso al crédito o la tecnología y protecciones elementales. En Argentina esos procesos llevarón a que un país que tenía en 1960 un 53% de clase media, experimentara en los 90, en solo 10 años, la transformación de siete millones de personas, el 20 % de su población de clase media, en "nuevos pobres". Los estratos medios significan actualmente menos del 25% de su población. Buscando sobrevivir, vastos sectores de clase media empobrecida han generado la economía de trueque. Otros registran a diario los tachos de basura buscando desechos de alimentos y elementos para reciclar. La emigración que implica el desarraigo, pérdidas de



lazos familiares vitales, la destrucción del capital social de la persona ha sido otro camino preferido para escapar de la falta de oportunidades. La pobreza y la nueva pobreza han alimentado una ola de inmigración sin precedentes.

### G. La Familia en Riesgo

Hay una víctima silenciosa del aumento de la pobreza, en la región, es una institución reconocida unánimemente como pilar de la sociedad, base del desarrollo personal, refugio afectivo, formadora de los valores básicos, la familia. Muchas familias no pueden resistir las penurias permanentes de los recursos más elementales, el desempleo prolongado, las incertidumbres económicas amenazantes cotidianas y se quiebran. Hoy más de una quinta parte de los hogares humildes de la región han quedado solo con la madre al frente. Por otra parte ha aumentado fuertemente la tasa de renuencia de las parejas jóvenes a formar familia ante los signos de interrogación sobre trabajo, ingresos y vivienda. Las graves dificultades económicas tensan al máximo las familias no sólo humildes, sino también de los estratos medios. Se crean condiciones que favorecen, entre otros, una canalización extremadamente perversa, que es la violencia doméstica. Los estudios del BID (Buvinic, Morrison,

Schifter, 1999) indican un fuerte aumento de los indicadores respectivos en la región. Según ellos, entre un 30% y un 50% de las mujeres latinoamericanas, según el país en que viven, sufren de violencia psicológica en sus hogares y de un 10 a un 35%, violencia física. Influyen en ello causas múltiples pero claramente el stress socioeconómico feroz que hoy viven muchas familias incide significativamente en la situación.

Aún en sociedades desarrolladas, la pobreza deteriora severamente a las familias. Un estudio reciente de amplia cobertura nacional con 11.000 entrevistas en EEUU (Rumbelow, 2002) concluye que las mujeres negras, las más afectadas por la pobreza, tienen menores tasas de formación de familias, mayores tasas de divorcios y menores tasas de volver a formar familia. Los investigadores dicen que "las presiones que la pobreza pone sobre la relación familiar son las responsables de ello". Señalan que las mismas tasas afectan a las mujeres blancas que viven en áreas pobres.

La desarticulación de numerosas familias en la región bajo el embate de la pobreza significa a su vez daños severos a los niños en todos los planos básicos. Repercute en el rendimiento escolar, incide en los índices de deserción y repetición, y afecta aún aspectos físicos

básicos. Katzman ( 1997) señala en base a diversos estudios efectuados en el Uruguay que los niños extramatrimoniales tienen una tasa de mortalidad infantil mucho mayor y que los niños que no viven con sus dos padres tienen mayores daños en diferentes aspectos del desarrollo psicomotriz. En el caso de los hogares con violencia doméstica los efectos son muy graves. Un estudio del BiD en Nicaragua (1997) muestra que los hijos de familias con violencia intra familiar son tres veces más propensos a asistir a consultas médicas y son hospitalizados con mayor frecuencia. El 63% de ellos repite años escolares y abandona la escuela en promedio a los 9 años de edad.

#### H. Una Sociedad cada vez más insegura

Los latinoamericanos están pagando muy caro el deterioro social. Uno de los costos mas visibles y duros es el aumento incesante de los índices de criminalidad.

El número de homicidios creció en un 40% en la década del 90. Hay 30 homicidios por cada 100.000 habitantes por año, tasa que multiplica por seis la de los países de criminalidad moderada como los de Europa accidental. Este aumento continuo de los índices ha convertido a América Latina en segunda

área geográfica con mayor criminalidad del planeta, despues de la zona más pobre del mismo, el Sahara Africano. En la encuesta Latinbarómetro 2001, dos de cada cinco entrevistados dijeron que ellos o un miembro de su familia habían sido objeto de un delito en los últimos doce meses.

Los costos económicos de esta situación son muy elevados. Según los estudios del BID, Brasil gasta en fondos públicos y privados para seguridad el 10.3% de su PIB, lo que significa una cifra mayor al PIB anual de Chile. Colombia gasta en seguridad el 24. 7% de su PIB y Perú el 5.3%.

La región es tentada continuamente a caer en un razonamiento "facilista" al respecto. La criminalidad se solucionaría con el aumento cada vez más intenso de la represión. Prominentes especialistas del tema como Louis Vacquant (2000) advierten sobre la ineficiencia y los riesgos de este camino.

Analizando los datos comparados internacionales no se observan correlaciones significativas, entre aumento de la población carcelaria y reducción de las tasas de criminalidad de mediano y largo plazo. La mera punición no toca las causas básicas que están generando el problema. En cambio,

advierte Vacquant, puede llevar al final del camino a "criminalizar la pobreza", a una opinión pública que empiece a ver como criminales en potencia a los pobres y en lugar de tratar de ayudarlos a salir de su situación, los aisle. Este puede ser un escenario muy perverso en términos de perfil de sociedad, y sin salida.

La otra vía es buscar las causas profundas. Es posible encontrar correlaciones robustas entre la criminalidad latinoamericana y por lo menos tres variables. En primer lugar, parece altamente ligada a las altas tasas de desocupación juvenil antes mencionadas. La criminalidad de la región es de edades muy jóvenes. Un aumento real de oportunidades de integración laboral claramente incidiría sobre ella. Por otra parte, hay correlación fuerte entre criminalidad y familias desarticuladas. Un amplio estudio en EEUU (Whitehead, 1993) comprobó que el 70% de los jóvenes en centros de detención juvenil venían de familias con padre ausente. En Uruguay Katzman (1997) encontró, investigando los menores internados en el Instituto Nacional del Menor, que sólo uno de cada tres formaba parte de una familia normal cuando se produjeron los hechos que llevaron a su detención. Los datos responden a una realidad, la familia es

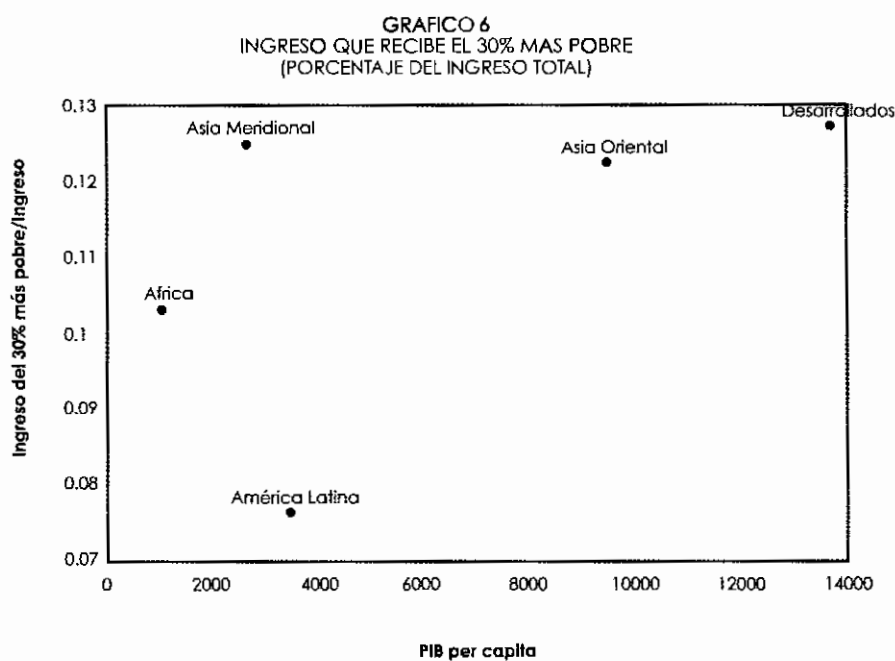
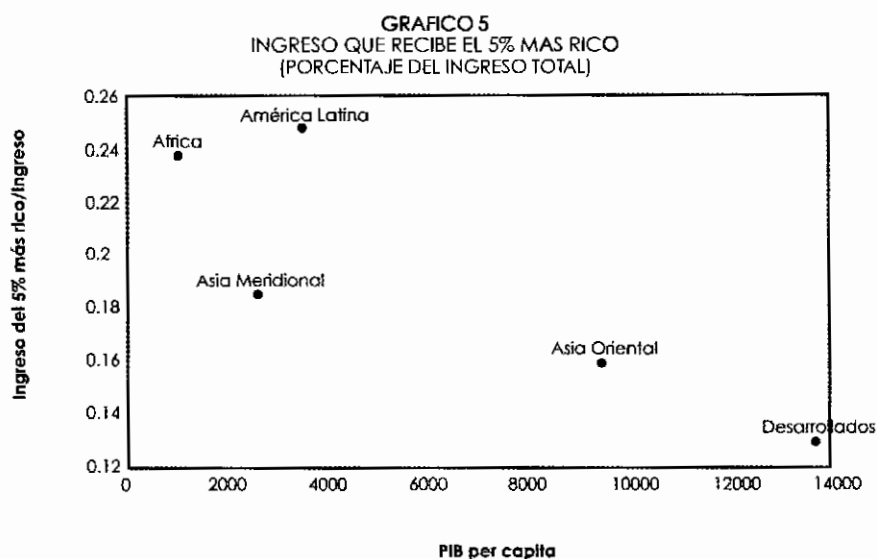
una institución fundamental para la internalización de valores morales que los alejen de las conductas delictivas. Su buen funcionamiento por ende incidirá de modo relevante en la prevención de las mismas.

En tercer lugar, se observa una alta correlación entre criminalidad y niveles de educación. El ascenso de la escolaridad actúa como un poderoso preventor de la criminalidad.

El análisis de causas lleva en una dirección muy diferente al enfoque facilista. La clave para atacar este gravísimo problema estructuralmente esta ligada a poner en marcha políticas que abran oportunidades para los jóvenes, protejan a la estructura familiar y eleven los niveles educativos.

## I. La Mayor Desigualdad del Globo

Existe unanimidad en los organismos internacionales en que América es la región más inequitativa del orbe. Los datos disponibles testimonian esa situación. La estructura de distribución del ingreso es la más regresiva internacionalmente como puede observarse en los gráficos que siguen:



Fuente: BID (1998). Informe de Progreso Económico y Social. Washington.

América Latina es la región donde el 5% mas rico recibe más que en ninguna otra, 25% del ingreso nacional, y el área en donde el 30% más pobre recibe menos, 7.5%. Tiene la mayor brecha social de todas las regiones.

El 10% más rico de la población de la región tiene un ingreso que es 84 veces el del 10% más pobre.

La elevada desigualdad determina que de dos tercios a tres cuartos de la población, según el país, tengan un ingreso per cápita que es menor al ingreso per cápita nacional. Ello verifica el aserto del paradigma de desarrollo humano de la ONU y otras aproximaciones al cuestionar la utilidad del ingreso per capita nacional como medición del progreso de las naciones. Como se observa en sociedades muy desiguales como las latinoamericanas, no informa sobre la situación real de la gran mayoría de la población.

La inequidad latinoamericana no sólo se presenta en el plano de la distribución de ingresos. Afecta otras áreas claves de la vida como, el acceso a activos productivos, el acceso al crédito, las posibilidades de educación, la salud y actualmente la integración al mundo de la informática (1). La brecha digital en

ascenso está creando el riesgo de un nuevo analfabetismo, el analfabetismo cibernético, que excluye a vastos sectores de la población del fundamental circuito de la información y las comunicaciones avanzadas.

La desigualdad de la región no es un problema más de la lista de problema sociales enunciados. Todo indica que es una causa clave del no cumplimiento de la "promesa latinoamericana". Cuando se pregunta como sucede con frecuencia porque un Continente con recursos naturales de excepcional riqueza, materias primas estratégicas en cantidad, fuentes de energía baratas, campos feroces, una buena ubicación geográfica, tiene indicadores sociales tan deprimentes, una de las razones principales parece hallarse en los impactos regresivos que implican las altas desigualdades. Una abundante literatura reciente da cuenta de ellos. Demuestra cómo, entre otros impactos, reducen la formación de ahorro nacional, estrechan los mercados impidiendo la producción en escala y el aprovechamiento de externalidades, permiten la formación de recursos humanos generando fuertes inequidades a su interior (así por ejemplo los jefes de los hogares del 10% con mayores ingresos de la región tienen 12 años de

(1) El autor analiza detalladamente las diferentes inequidades latinoamericanas, y su dinámica en Bernardo Kliksberg.(2000). Desigualdade na America Latina. O debate adiado. UNESCO, Cortez Editora, Brasil.

escolaridad mientras que los del 30% más pobre tienen sólo 5 años), reducen los niveles de gobernabilidad, destruyen el clima de confianza interno y el capital social. La evidencia mundial comparada demuestra que la desigualdad es una traba formidable para un desarrollo sostenido. La "promesa latinoamericana" se ha estrellado contra ella. Entre otros efectos, el aumento de la desigualdad aparece como una causa importante del aumento de la pobreza en la región. Los análisis de Birdsall y Londoño (1997) demuestran que han contribuido virtualmente a duplicar la pobreza. Berry (1997) denomina a este cuadro una situación de "pobreza innecesaria" porque ella sería mucho menor si los últimos dechiles de la distribución del ingreso no tuvieran una fracción tan limitada del mismo.

### III. Hora de encarar los mitos sobre la política social

¿Cómo atacar problemas tan graves como los presentados sumariamente, que significan la subutilización de buena parte de los recursos humanos de la región, minan la gobernabilidad y entran en colisión directa con los valores éticos en los que cree América Latina como la protección a los niños, la familia, oportunidades para los jóvenes y posibilidades de vida digna para todo ciudadano? La política social aparece

como un instrumento central para enfrentarlos. Si los países de la región contaran con políticas sociales integrales, cohesionadas, descentralizadas, congestionadas con la sociedad civil, participativas, transparentes, con altos standards de gerencia social, podrían transformarse en medios efectivos de movilización productiva, devolución de dignidad, e integración social. Sin embargo, ese camino está dificultado, entre otros planos, por percepciones erróneas sobre el rol y potencialidades de la política social. Abordaremos sucintamente varios de esos mitos.

#### PRIMER MITO: La superfluidad de la política social.

Un aura de ilegitimidad suele rodear la política social en la región. Sectores influyentes suelen presentar expresa o implícitamente la visión de que es una especie de "concesión forzosa" a la política. El mensaje transmitido es que los esfuerzos deberían concentrarse en el único camino real que sería el crecimiento económico. La política social, sería una especie de "costo forzado" que con frecuencia distrae recursos de ese esfuerzo central. Esta visión ha sido algunas veces verbalizada sintéticamente con la afirmación: "la única política social es la política económica".

Colocada en esa situación difícil, de deslegitimización continua, son limitadas las posibilidades de la política social. Debe ante todo argumentar permanentemente sobre su derecho a existir. Es natural que esa condición de debilidad institucional, sea la víctima fácil de recortes y ajustes, se le ubique en lugares secundarios de los organigramas y sus representantes no formen parte de los espacios en donde se toman las grandes decisiones macroeconómicas. Una experimentada Ministra de Desarrollo Social latinoamericana resumió su vivencia al respecto en un foro internacional narrando que después de largos esfuerzos se consiguió que se admitiera en el Gabinete Económico al Ministro Coordinador de lo social, pero claro está "con voz, pero sin voto".

Los hechos indican que es un grave error considerar casi superflua a la política social. En primer lugar, la supuesta concesión política no es tal. Hace a la esencia misma del funcionamiento de una democracia. La acción contra la pobreza es el primer reclamo según las encuestas de la ciudadanía latinoamericana que es, en una democracia, la real depositaria del poder. La ciudadanía quiere políticas sociales, agresivas, bien articuladas, bien

gerenciadas, efectivas. Oírla no es hacerle una concesión, es respetar el sistema democrático.

Por otra parte, las experiencias de las últimas décadas en el mundo han demostrado que la política social es además de una respuesta a demandas legítimas, un aspecto fundamental de la acción para un desarrollo sostenible. El crecimiento económico es imprescindible y deben ponerse en ellos máximos esfuerzos posibles. Un país debe hacer todos los esfuerzos para crecer, tener estabilidad, progreso tecnológico, competitividad, pero los hechos indican que el crecimiento solo no resuelve el problema de la pobreza. Uno de los mitos que han quedado en el camino de las ideas convertidas en dogmas con frecuencia en las últimas décadas, es el del "derrame". El supuesto de la visión económica convencional es que producido el crecimiento se irá derramando hacia los desfavorecidos y los sacará de la pobreza. Las realidades han ido en otra dirección. Si una sociedad es muy desigual, como la latinoamericana, y sus políticas sociales débiles, aún logrando crecimiento, el mismo casi no permea a los sectores pobres. El Instituto de Investigaciones del Banco Mundial se pregunta en su sugerente obra "La calidad del crecimiento"(2000) cómo

se explica que países que han tenido similares tasas de crecimiento tienen, sin embargo, resultados muy distintos en cuanto a logros en el mejoramiento de la vida de la gente y en cuanto a la sustentabilidad de ese crecimiento. Hay un gran tema de calidad del crecimiento. Es muy diferente un crecimiento que beneficia principalmente a unos pocos sectores, que concentra aún más las oportunidades y los ingresos, que se da sólo en algunos centros urbanos, que dificulta el desarrollo de las pymes y de otros emprendimientos económicos de base, a un crecimiento que genera polos de desarrollo en todo el país, potencia al campo, mejora la equidad, impulsa la pequeña y mediana industria y difunde la tecnología. Es característico del primer tipo de crecimiento, "un crecimiento distorsionado", el relegamiento de la política social, sólo existe para apagar grandes incendios. El segundo, el "crecimiento compartido", tiene como un eje una política social que potencie a la población y aumente sus posibilidades de integración al modelo de crecimiento. La política social es una base estratégica para obtener la calidad de crecimiento deseable.

## SEGUNDO MITO: La política social es un gasto

La terminología esta totalmente difundida y afianzada. Cuando hablamos de lo social estamos hablando de un "gasto", recursos que se consumen. Transmite una visión que refuerza la anterior: superflua y gasto. El lenguaje no es un punto menor, expresa con frecuencia concepciones subyacentes muy arraigadas.



Manuel Camarero Berrocal

A esta altura de la experiencia comparada sobre la política social, corresponde preguntarse: ¿es realmente un gasto?

La Organización Mundial de la Salud recogió el guante, en el campo de la salud. Convocó a una Comisión de prominentes economistas y especialistas a analizar las relaciones entre salud y economía. El informe producido "Macroeconomía y salud" (2002) echa por tierra



suposiciones generalizadas, y demuestra que asignar recursos para la salud, no es gastar sino invertir a altísimos niveles de retorno sobre la inversión. La Comisión indica que el mito dice que el crecimiento económico de por sí mejorará los niveles de salud. Los esfuerzos deberían, por ende, concentrarse en el mismo. El análisis de la historia reciente muestra realidades diferentes. Examinando las economías más exitosas de los últimos 100 años se verifica que los hechos funcionaron a la inversa. Grandes mejoras en la salud pública y la nutrición estuvieron detrás de impresionantes despegues económicos como el del Sur de EEUU y el rápido crecimiento de Japón a inicios del siglo XX y el progreso del sudeste asiático en 1950 y 1960. Fogel muestra estadísticamente que el aumento de las calorías disponibles para los trabajadores en los últimos 200 años (en países como Francia e Inglaterra) ha hecho una importante contribución al crecimiento del producto bruto per cápita. Diamond (2002) señala que las historias de éxito económico recientes, como Hong Kong, Mauritania, Malasia, Singapur y Taiwán, tienen algo en común: han invertido fuertemente en salud pública, y su producto bruto creció al descender la mortalidad infantil y aumentar la esperanza de vida. Los buenos niveles de salud pública no son

por tanto una consecuencia sino un prerrequisito para que una economía pueda crecer. Con una población con problemas de salud, el rendimiento educativo baja, se pierden muchos años de vida activa posible y se reducen los niveles de productividad. La Comisión midió económicamente el costo que significa no hacer políticas de salud enérgicas. Concluye que el producto bruto de África sería hoy 100.000 millones de dólares mayor, si años atrás se hubieran hecho todos los esfuerzos para actuar contra la malaria. La alta malaria está asociada con una reducción del crecimiento económico del 1 % o más por año.

Los datos informan que la asignación de recursos a la salud, forma típica del llamado gasto social, no es tal gasto, sino una inversión neta. Por otra parte la Comisión estima que tiene una tasa de retorno sobre la inversión de 6 a 1.

Múltiples análisis indican que la misma situación se observa en otra expresión básica del llamado gasto social, la educación. La educación es un fin en sí mismo en una sociedad democrática. Por otra parte, es un recurso económico decisivo en el escenario económico mundial actual. La calidad de las calificaciones de la población de un país

determina aspectos fundamentales de su posibilidad de desarrollo y absorción de las nuevas tecnologías y de sus niveles de competitividad. Como lo señala Thurow (1996) hemos pasado a economías de "conocimiento intensivo". Las industrias de punta no están basadas en recursos naturales, ni en capital sino principalmente en conocimientos como sucede con las telecomunicaciones, la biotecnología, la microelectrónica y la informática. En esas condiciones se destaca: "el conocimiento es la única fuente de ventajas relativas". La educación es la vía maestra para generar y poder utilizar conocimiento. La tasa de retorno sobre la inversión para las industrias que invierten en conocimiento y capacitación duplica a la de las industrias que concentran su inversión en planta y equipo. Lo mismo sucede en otros campos. Según los cálculos de UNICEF un año más de escolaridad para las niñas en América latina podría reducir las tasas de mortalidad infantil en un nueve por mil. El incremento del capital educativo reduciría el embarazo adolescente, mejoraría la capacidad de manejo de la mujer en el periodo preparto, y postparto, y su cultura para un desempeño nutricional adecuado.

Nuevamente no es gasto el concepto que describe el valor que para la economía y

la sociedad tiene la aplicación de recursos a programas educativos eficientes. Como lo señala Delors (1999) "hay mucho más en juego" de la educación depende en gran medida el progreso de la humanidad... Hoy esta cada vez más arraigada la convicción de que la educación constituye una de las armas más poderosas de que disponemos para forjar el futuro".

La estrecha visión de la política social como gasto, debe dar paso a su rol real, asignar recursos a una política social eficientemente gestionada, significa invertir en el desarrollo de las potencialidades y capacidades de la población de un país. Ello es un fin en sí mismo y al mismo tiempo es la herramienta más poderosa de desarrollo que se conozca.

### TERCER MITO: Es posible prescindir del Estado

A las características de superfluas, y mero gasto, con que se tiende a asociar a la política social, se les suma con frecuencia una tercera: sería casi por naturaleza altamente ineficiente. Con ello se cierra un círculo que crea las condiciones para pensar como única alternativa en reemplazar las políticas sociales públicas, por el mercado, en forma total o considerable. En América Latina el

razonamiento ha tomado con frecuencia el carácter de "profecía que se cumple a sí misma". Al plantear como punto de partida, la inutilidad del Estado, ha generado medidas que debilitaron fuertemente sus capacidades institucionales, desarticularon organismos claves, propiciaron casi agresivamente el retiro del sector público de los más capaces, desjerarquizaron la función pública en el campo social como en otras áreas. Un Estado minado, en sus bases organizativas, ha cumplido en diversas realidades la profecía. Su capacidad de operación real se redujo significativamente.

Sin embargo, las exigencias de la realidad han ido por otro camino. Stiglitz (2002) retrata su propia experiencia sobre el tema en visión probablemente representativa de muchos otros especialistas del siguiente modo: "Yo había estudiado las fallas tanto del mercado como del Estado y no era tan ingenuo como para fantasear que el Estado podía resolver todas las fallas del mercado, ni tan bobo como para creer que los mercados resolvían por sí mismos todos los problemas sociales. La desigualdad, el paro, la contaminación, en esos el Estado debía asumir un rol importante". En la región más desigual del planeta, y con altos niveles de

desocupación, el rol social de la política pública es estratégico. Así, enfrentar las desigualdades significa poner en marcha activa y bien gerenciadas políticas públicas que conviertan en hechos los lemas consensuales en la región: educación para todos, salud para todos, trabajo, a los que se pueden agregar hoy otros como: democratización del crédito, impulso a las pequeñas y medianas empresas y acceso universalizado a la informática y la internet.

Según indica la experiencia el mercado, que tiene un amplio potencial productivo pero al mismo tiempo el riesgo de graves fallas, como la sustitución de la competencia por los monopolios u oligopolios, no está en condiciones de dar respuesta a estas perentorias necesidades. Por ejemplo destacando sus limitaciones en el campo de la salud dice el Informe de la OMS sobre "Macroeconomía y Salud" (2001) que las enfermedades típicas de los pobres no interesan a los grandes laboratorios porque no son atractivas en términos de mercado. Así habiendo 2000 millones de personas con tuberculosis latente y 16 millones con ella, el último fármaco salió al mercado en 1967. Un estudio de la American Medical Association concluyó sobre las enfermedades tropicales que afectan a sectores humildes en su mayor parte, que

entre 1975 y 1997 solo aparecieron 13 fármacos nuevos, la mitad fruto de investigaciones veterinarias.

En el terreno de la educación, problemas muy delicados como la alta inequidad que significa que menos de un 20% de los niños de la región concurren a algún preescolar, instancia obligada de formación hoy en el mundo desarrollado, no tienen resolución de mercado, porque en su gran mayoría son niños de familias sin recursos. Los no concurrentes no tienen posibilidades sino surgen de la política pública.

La ciudadanía capta claramente estas realidades. En la encuesta Latinbarómetro 2001 al preguntar si el Estado no puede resolver ninguno de los problemas que identificaron, sólo el 6.6% de los entrevistados contestó que piensa de ese modo. El 53.2% considera que puede resolver todos, la mayoría, o bastantes problemas. Hay una expectativa que ha crecido por las frustraciones por políticas públicas activas, particularmente en el campo social, que sean gerenciadas con eficiencia y transparencia.

¿Son posibles? Un prominente pensador gerencial, Henry Mintzberg señala en el Harvard Business Review (1996) que no entiende por qué no, que la ineficiencia

no es exclusiva de ningún sector de la economía, que la idea de que el mejor gobierno es el no gobierno ironiza "es el gran experimento de economistas que nunca han tenido que gerenciar nada".

#### CUARTO MITO: El aporte de la sociedad civil es marginal

Así como se descalifica a la política social pública, el razonamiento circulante tiende a relativizar las posibilidades de aporte a la acción social de la sociedad civil. Transmite el mensaje de que dicho aporte es meritorio simbólicamente, pero equivale a caridad. No resuelve ningún problema relevante, y por ende, no merecería un apoyo especial. Así muy pocos países de la región han intentado explorar seriamente la posibilidad de incentivos fiscales sistemáticos para promover las contribuciones. En general, respondiendo a esta visión subestimante, son débiles las políticas para tratar de potenciar las posibilidades de participación de la sociedad civil en la política social.

Una visión, de cada vez más peso en los análisis sobre el desarrollo en nuestros días, la de capital social, pone muy en descubierto la regresividad de este mito. El capital social ha implicado poner en el foco del desarrollo factores poco

considerados como la confianza interpersonal, la capacidad de asociatividad, la conciencia cívica y los valores éticos (Kliksberg 2001). Las mediciones indican que estos factores tienen un peso directo en los desempeños macroeconómicos, productivos, políticos y sociales de los países. La capacidad de asociatividad se vincula principalmente con la habilidad de una sociedad para generar todo orden de formas de cooperación. Si es fuerte, construirá un tejido social rico, que dará lugar a múltiples formas de aporte al proyecto global de desarrollo.

El nivel de conciencia cívica y el tipo de valores predominante, a su vez, tienen alta incidencia en las decisiones individuales de participar activamente en la resolución de problemas colectivos. Entre otras expresiones del capital social se hallan el voluntariado, y la responsabilidad social de la empresa privada.

El voluntariado constituye actualmente, según las estadísticas la séptima economía del mundo en producto bruto. En diversos países desarrollados genera más del 5% del PIB, en bienes y servicios principalmente sociales. En países como Noruega, Suecia, Holanda, Israel, Canadá, EEUU y otros, una gigantesca red de organizaciones basadas en trabajo

voluntario prestan una gama extensísima de servicios para los sectores mas débiles de la población como los sin techo, los niños, la familia, los inmigrantes, los discapacitados, y las edades mayores. La responsabilidad social empresarial empieza a ser evaluada en las mediciones de calidad de las empresas y han aparecido los primeros fondos de inversión que piden a los inversionistas comprar acciones solo de las empresas con mejores índices de responsabilidad ciudadana.

En América Latina, existe un inmenso potencial en este campo que estimulado y canalizado puede convertirse en un potente instrumento de política social. La actitud positiva hacia el trabajo voluntario es amplia. En Argentina una encuesta Gallup verificó que el 20% de las personas realizaban trabajo voluntario y otro 30% estaban dispuestos a hacerlo, o sea, uno de cada dos argentinos. En Brasil, la GIFE integra a un grupo creciente de fundaciones empresariales y organizaciones de la sociedad civil que llevan adelante un esfuerzo de alta relevancia con instrumentos cada vez más avanzados. La riqueza del voluntariado en Argentina se mostró como un elemento clave, frente a los dramáticos problemas sociales actuales. Actuando coordinadamente con la enérgica política publica social desplegada, diversas

organizaciones de la sociedad civil multiplicaron sus esfuerzos ante la emergencia. Así entre ellas, Caritas, gran programa de apoyo social de la Iglesia Católica, esta cubriendo a 600.000 pobres en base a 20.000 voluntarios. La comunidad judía que fue fuertemente golpeada por la destrucción de las pequeñas clases medias en las que estaba concentrada, levantó un amplio programa social Alianza Solidaria que esta dando protección a casi una tercera parte de la misma, apoyándose en 9.000 voluntarios. Iniciativas semejantes han surgido en otras religiones, y en la base social, vecindarios, clubes deportivos, asociaciones culturales, donde se multiplican a diario. Brasil ha tenido una gran riqueza de experiencias de este tipo, entre otras, la campaña contra el hambre, encabezada años atrás por Herbert de Souza (Betinho) que atrajo millones de personas.

Este capital formidable latente en una sociedad, que impregna al mismo tiempo de solidaridad la misma, marginado por el mito, debe ser rescatado, valorizado e impulsado.

#### QUINTO MITO:

##### La descalificación de los pobres

El Banco Mundial realizó una encuesta en gran escala a los pobres del mundo, 40.000 pobres de 50 países, entre ellos varios de América Latina, fueron

indagados sobre sus percepciones de la pobreza (Banco Mundial, 2000). Explicaron que la pobreza no es sólo carencia de recursos básicos. Así destruye o erosiona las familias y causa daños psicológicos y afectivos. Enfatizaron que sobre todo es atentoria contra su dignidad como seres humanos. Una de sus vivencias centrales es la "mirada desvalorizante" que converge sobre ellos desde diferentes sectores de la sociedad. Se los ve como personas inferiores, casi subhumanas por su pobreza material. Ello afecta su autoestima y su dignidad.

Al ser interrogados sobre en que organizaciones confiaban, colocaron en primer lugar de su escala a las organizaciones de los mismos pobres. Uno de los elementos fundantes de ello es que allí los pobres realmente participan y recuperan su confianza en sí mismos y en su comunidad. Las recomendaciones de los investigadores son superar los moldes tradicionales de la política social e invertir en fortalecer las capacidades de organización de los pobres, mediante capacitación de sus líderes, infraestructuras para actividades societarias, desregulación jurídica y otros medios.

Las visiones circulantes en la región suelen ver al pobre encerradas en la mirada desvalorizante sin incluir estas realidades. El pobre aparece como el

objeto de programas que buscan atenuar impactos, y no como un sujeto que puede hacer aportes importantes, y a través de ellos redignificarse.

Diversas investigaciones latino-americanas indican que cuando la capacidad de organización de los pobres es alentada, o por lo menos no obstruida, los resultados productivos son muy relevantes. Así estudiando económicamente la movilización del capital social de campesinos pobres a través de los comités de campesinos en el Paraguay, José R. Molinas (Molinas 2002) concluye: "La acción colectiva entre campesinos es central para cualquier intento efectivo de reducción de pobreza rural. Puede contribuir significativamente a reducir la pobreza rural a través de la provisión de bienes

públicos tales como el mejoramiento de la educación pública, mejores rutas, mejores puestos de salud, la ayuda para la diseminación de nuevas tecnologías y la solución de fallas de mercado en la provisión de créditos para los pobres... El capital social facilita la acción colectiva entre los campesinos".

En Perú, una investigación de la Universidad del Pacífico (Portocarrero y Millán, 2001) encontro que los pobres tienen una actitud muy positiva hacia el trabajo voluntario, Díaz Albertini (2001) señala: "no tienen acceso al mercado y al estado, luego acuden a ellos mismos para garantizar toda una serie de bienes, servicios y apoyos sociales". Los pobres contribuyen más del 80% de los trabajos voluntarios en las principales ciudades del Perú como lo indica el cuadro siguiente:

**CUADRO 3**  
COMPARACION DE DIFERENTES DIMENSIONES DEL TRABAJO VOLUNTARIO  
CINCO PRINCIPALES CIUDADES DEL PERU SEGUN NIVEL SOCIOECONOMICO-1997  
(EN PORCENTAJES)

| DIMENSIONES<br>DEL TRABAJO VOLUNTARIO                                 | NIVEL<br>ALTO | NIVEL<br>MEDIO | NIVEL<br>BAJO<br>SUPERIOR | NIVEL<br>BAJO<br>INFERIOR | NIVEL<br>MUY BAJO<br>SUPERIOR | NIVEL<br>MUY BAJO<br>INFERIOR |
|-----------------------------------------------------------------------|---------------|----------------|---------------------------|---------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| % que realizó trabajo voluntario en 1997 en cada nivel socioeconómico | 25            | 33             | 37.4                      | 34.1                      | 26.2                          | 23.9                          |
| Con respecto al total de trabajo voluntario de 1997                   | 2.8           | 16.9           | 16.9                      | 28.5                      | 31.0                          | 4.0                           |
| Trabajo voluntario en el área religiosa                               | 27.3          | 25.4           | 31.3                      | 22.1                      | 13.0                          | 12.5                          |
| Trabajo voluntario en el área de desarrollo y vivienda                | 9.1           | 16.4           | 17.9                      | 22.1                      | 34.4                          | 31.3                          |
| Tipo de trabajo realizado: enseñanza y capacitación                   | 54.5          | 53.7           | 37.3                      | 20.4                      | 21.1                          | 25.0                          |
| Tipo de trabajo realizado: mano de obra                               | 27.3          | 29.9           | 32.8                      | 33.6                      | 50.4                          | 50.0                          |

**Fuente:** Portocarrero y Millán (2001).

Como se observa, los pobres son gran mayoría entre los voluntarios; mientras que los estratos altos y medios hacen sus aportes fundamentalmente en enseñanza y capacitación, los pobres los hacen a través de su mano de obra.

Frente al mito que desvaloriza a los pobres y se autocumple al profundizar a través de ello su exclusión, surge la posibilidad de una política activa de empoderamiento de sus comunidades y organizaciones. Como destaca Brown (2002), Administrador general del PNUD "una fuente central de la pobreza es la carencia de poder de los pobres". El empoderamiento puede permitir que recuperen su "voz" sofocada por el mito.

#### SEXTO MITO:

El escepticismo sobre la participación y la cooperación interorganizacional

Dos instrumentos maestros de la política social necesaria para enfrentar la pobreza, la participación y la cooperación interorganizacional son fuertemente resistidos en la región.

El discurso latinoamericano es cada vez más unánime respecto a la participación. Tiene un "centimetrage" altísimo en las exposiciones públicas de líderes de todo orden de organizaciones públicas y privadas. Sin embargo, los avances en los

hechos son limitados. Los indicadores muestran escasos progresos en cuanto al establecimiento de políticas concretas de participación, el apoyo sustantivo a las experiencias participatorias en marcha, la búsqueda de nuevos instrumentos jurídicos, institucionales y financieros para apoyarla, ¿Qué está sucediendo en la realidad? Pareciera que, por un lado, es tan fuerte la demanda pública por participación que resulta casi no viable darle la espalda.

Por otro, como suele suceder las resistencias profundas que hay a la misma se refugian en el nivel de la gestión, que es aquel que da forma a las políticas reales. Allí la participación tiende a ser bloqueada.

Ello sucede a pesar de las abrumadoras confirmaciones de la superioridad gerencial de la participación. La participación en todas sus formas siempre tuvo legitimidad política. Es una vía que fortalece el sistema democrático. Pero ahora tiene también tras suyo argumentos gerenciales de peso. Al centro de la gerencia del Siglo XXI están los modelos participatorios. La posibilidad de alcanzar en el campo privado o público modelos organizacionales considerados óptimos como "las organizaciones que aprenden", "las organizaciones



inteligentes", "las organizaciones capaces de gerenciar conocimiento", está fuertemente ligada al involucramiento de los miembros de la organización en la misma. Un gurú de la gerencia, Peter Drucker, (1993) plantea: "El líder del pasado era una persona que sabía como ordenar, el del futuro tiene que saber como preguntar". Necesita imprescindiblemente del concurso de los otros.

En el campo social, se suceden las experiencias que demuestran la superioridad productiva de los modelos organizacionales que apelan a la participación activa y genuina de la comunidad sobre los verticales, o paternalistas. Así lo ilustran los siguientes resultados obtenidos por el Banco Mundial al analizar 121 proyectos de agua potable para campesinos pobres en 49 países de Asia, Africa y América Latina.

**CUADRO 4**  
¿COMO CONSTRUIR CAPITAL SOCIAL?  
EL PAPEL DE LA PARTICIPACION  
EFECTIVIDAD SEGUN LOS NIVELES DE PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD EN PROYECTOS RURALES DE AGUA

|                                       |         | GRADO DE PARTICIPACION DE LOS BENEFICIARIOS |         |      |                     |
|---------------------------------------|---------|---------------------------------------------|---------|------|---------------------|
| VARIA                                 |         | BAJO                                        | MEDIANO | ALTO | TOTAL PROYECTOS/(%) |
| Grado de efectividad de los proyectos | Bajo    | 21                                          | 6       | 0    | 27 (22%)            |
|                                       | Mediano | 15                                          | 38      | 5    | 54 (45%)            |
|                                       | Alto    | 1                                           | 18      | 21   | 40 (33%)            |
| Total de proyectos                    |         | 37                                          | 58      | 26   | 121                 |
|                                       |         | 31%                                         | 48%     | 21%  | 100%                |

Fuente: Deepa Narayan. The contribution of People's Participation: 121 Rural Water Supply Projects. World Bank, 1994.

Como se observa, de 37 proyectos realizados bajo un modelo de baja participación solo uno tuvo alta efectividad (la efectividad se midió con 140 parámetros). En cambio, de 26 ejecutados con un modelo de alta participación 21 fueron muy efectivos. Las explicaciones de esta tan acentuada distancia de eficiencia son concretas.

La participación comunitaria añade "plus" gerencial a cada paso. Ayuda a realizar detecciones correctas de las necesidades reales, genera ideas continuas sobre cómo mejorar la gestión del proyecto, aporta un control social en tiempo real de su ejecución, da un "feed back" permanente, convoca a "hacer suyo" el proyecto por parte de la comunidad.

Frente a estas evidencias algunos argumentos del mito resultan inconsistentes. El viejo alegato de que la participación lleva tiempo y es más costosa, no es sostenible frente a los resultados económicos muy superiores de mediano y largo plazo que genera. La adjudicación de las dificultades en la participación a las mismas comunidades pobres, alegando que no tienen el nivel de educación suficiente no resiste el cotejo con experiencias como las del Grameen Bank, o Educo en El Salvador, donde sectores muy pobres de la población logran llevar adelante vigorosos procesos participatorios y crecer con ellos. En realidad muchas veces ha sido diferente. Las resistencias a la participación determinarán que los encargados de ejecutarla adoptaran desde su inicio normas y actitudes contradictorias con su desarrollo. Después, en búsqueda de culpables para los fracasos, suelen adjudicarlos a la falta de interés de los pobres cuando hicieron todo lo necesario para que ese interés no surgiera o se frustrara.

Las causas reales del escepticismo antiparticipatorio son variadas y complejas. Tienen que ver entre otros planos con el apego cultural a la organización vertical como única forma de organización posible, que caracteriza

al medio organizacional latinoamericano, con el predominio del cortoplazismo y de una visión economicista estrecha que niega otros factores que no sean las variables económicas clásicas.



Subyacente, hay en muchas ocasiones una incluso más poderosa. Una participación genuina significa, en definitiva, compartir el poder. Ello es lo propio de una democracia, pero no de las estrategias concentradoras de poder.

El bloqueo a la participación quita a la política social una vía maestra para mejorar desempeños. Cuando se enfrenta y supera los resultados son sorprendentes. Una vigorosa participación comunitaria ha sido la característica de la mayoría de los programas sociales exitosos de la región.

Otro recurso maestro dificultado con frecuencia por los mitos, es el de las cooperaciones interorganizacionales. Una política social efectiva es aquella que ataque efectivamente las causas y no sólo los síntomas de la pobreza. Como ellas son múltiples, se requerirá necesariamente de la acción integrada de diversas organizaciones de diferentes campos. Hace falta sumar gobierno central, regiones, municipios, sociedad civil, organizaciones de los propios pobres, integrar acciones en los campos de trabajo, educación, salud, familia, y otros. Se imponen alianzas estratégicas entre las diferentes organizaciones.

El mito plantea de diversos modos falsas oposiciones. Una de sus expresiones más frecuentes es el supuesto enfrentamiento entre Estado y Sociedad civil en el campo social. Son presentadas como opciones excluyentes. Se requiere lo contrario, la suma. Ninguno solo puede hacer la tarea. Una política social pública agresiva es una responsabilidad irrenunciable en una América Latina que presenta las alarmantes tendencias que se vieron en la primera parte de este trabajo. Al mismo tiempo la sociedad civil tiene que ser un actor activo de la política social y hacerse responsable del problema. La suma de ambos a través de alianzas, de todo orden los potencia mutuamente, amplía los

recursos reales y maximiza las posibilidades de efectividad... Lo que pueden hacer políticas públicas activas combinadas con el voluntariado, la responsabilidad social empresarial, la acción vecinal, el respaldo de las comunidades religiosas, la contribución de las universidades, es mucho más que los esfuerzos aislados de los actores.

El "tendido de puentes organizacionales" en la política social hace a su eficiencia. Así la experiencia comparada indica que para potenciar realmente las organizaciones de los pobres hay que crear lazos entre ellas y organizaciones mayores de la realidad que tienen acceso a recursos económicos y poder. De lo contrario, los logros posibles de las organizaciones de los desfavorecidos estarán acotados. Ese papel de facilitadores de esos nexos lo pueden hacer organizaciones de la sociedad civil y las mismas políticas públicas.

Frente al mito que plantea como antagónicos a Estado, sociedad civil, y organizaciones de los pobres surge la posibilidad de "alianzas virtuosas" entre políticas públicas que movilicen y aprovechen el apoyo de la sociedad civil, y que combinadamente con ella potencien el capital social de los pobres.

Será difícil abrir paso a una nueva generación de políticas sociales renovadas en América Latina, sin encarar frontalmente las resistencias profundas a la participación y las alianzas interorganizacionales, desmontar mitos y prejuicios, enfrentar intereses y avanzar hacia una cultura organizacional superadora de todos ellos.

#### IV. La ética de la urgencia

Urge en América Latina recuperar a plenitud la política social para dar la lucha contra los agudos niveles de pobreza que agobian a gran parte de la población, en un continente pletórico en riquezas potenciales.

Para ello será necesario superar mitos como los reseñados, y otros semejantes, muy vinculados a una visión cerradamente economicista y reduccionista del desarrollo de pocos resultados y que ha conducido a serios errores en diversos casos.

Esa visión está en activo cuestionamiento actualmente a nivel internacional. Desde el paradigma de desarrollo humano de las Naciones Unidas, que propone un desarrollo cuyos avances se midan por indicadores que evidencien mejoramiento de aspectos sustanciales de la vida diaria de las mayorías, el ajuste

con rostro humano de la UNICEF, las críticas desde diversos sectores al Consenso de Washington, hasta la concepción del desarrollo como crecimiento de la libertad de Amartya Sen, múltiples aproximaciones expresan la necesidad de articular un desarrollo integral con equidad.

Todas ellas dan un lugar estratégico a una política social activa y jerarquizada. Así sucede también con la nueva generación de prominentes economistas jóvenes preocupados por el desarrollo sobre la que llama la atención un reciente trabajo del New York Times (Altman, 2002). Se desempeñan en algunas de las más reputadas universidades como Harvard, MIT y la London School of Economics, y tienen varios reclamos de fondo a la economía convencional. Dicen que la misma se concentra solo en el "gran cuadro" y no tiene en cuenta lo que sucede en la realidad. Por otra parte ofrece recetas universales, como señala Besley (London School) "los problemas son diferentes país por país y aun región por región dentro de los países." Así las recetas, que ayudaron a algunos en ciertos momentos, no funcionaron en África, la ex Unión Soviética, en diferentes partes del Sudeste Asiático y en América Latina. Estos economistas jóvenes "están insatisfechos con las supuestas panaceas como presupuestos equilibrados, nueva infraestructura y estabilidad financiera,

buscan en el campo qué está pasando con factores como la motivación de la gente y los flujos de información que guían las políticas país por país". Uno de sus exponentes más destacados Ester Duffo (MIT), dice que "el desarrollo es una serie de preguntas y no se define realmente por técnicas".

Frente a sus detractores, la necesidad de una política social vigorosa puede exhibir junto a su carácter clave para un desarrollo sostenible, una legitimidad ética fundante. Ya los textos bíblicos, pilar de nuestra civilización no sólo indican que la pobreza es un agravio a la dignidad del ser humano, creación de la divinidad, y que las grandes desigualdades atentan contra la moral básica, sino que además prescriben normas detalladas de política social. El Antiguo Testamento contiene, desde un sistema fiscal completo, para financiar la ayuda a los mas débiles, el diezmo, regulaciones de la propiedad, protecciones al trabajador, orientaciones para la ayuda al otro, preceptos para asegurar se respete la dignidad de los pobres y multitud de normas semejantes. La voz de los Profetas se levanta en la Biblia para exigir "No habrá pobres entre vosotros", (Deuteronomio, 15:4). No es una voz de oráculo, sino de exigencia moral. Esta señalando depende de Uds.,

de la comunidad organizada y de cada persona, eliminar la pobreza. Similar es el llamado del Nuevo Testamento.

Construir un modelo de desarrollo integral, productivo y equitativo, orientado por los valores éticos básicos, movilizar como uno de sus ejes una política social de nuevo cuño basada en alianzas entre políticas públicas, sociedad civil, y organizaciones de los desfavorecidos, instrumentada de modo descentralizado, transparente, y bien gerenciada, plantear la superación de la pobreza y la inequidad como prioridades fundamentales parece ser el gran desafío que tiene por delante este continente.

Hay por otra parte otra consideración ética que debería acompañarnos, no se puede esperar más. Hay una "ética de la urgencia" a aplicar. Muchos de los daños que causa la pobreza son irreversibles. Día a día, hay víctimas irrecuperables, madres que perecen al dar a luz, niños desnutridos cuyas capacidades neuronales son dañadas para siempre por el hambre, jóvenes sin oportunidades al borde del delito, familias destruidas por la pobreza. El campo social no admite postergaciones como otros. Como lo ha marcado el Papa Juan Pablo II (1999): "el problema de la pobreza es algo urgente que no puede dejarse para mañana".

América Latina puede avanzar por esa vía u otra muy riesgosa, pero que también se insinúa en el horizonte. Es el último mito que este trabajo quiere poner a foco. Hay sectores de nuestras sociedades que sin intención, están empezando a perder sensibilidad frente a los males de la pobreza. Acostumbrarse sin rebelión alguna al espectáculo de los niños

viviendo en las calles, los ancianos abandonados, los jóvenes sin salida, a ver todo ello como una especie de hecho de la naturaleza, "como si lloviera". Están perdiendo la capacidad de indignación ante la injusticia, uno de los dones centrales del ser humano. Recuperar esa capacidad será la base para dar la lucha por un desarrollo que incluya a todos.



## *Referencias:*

Altman, Daniel (2002). Small picture approach to a big problem, poverty. The New York Times, August 20.

Banco Interamericano de Desarrollo ( BID, 2002). IDB Bulletins, Washington, May 21, 2002.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 1997). Informativo especial. Violencia Doméstica. Washington.

BID (1998). Informe de progreso económico y social. Washington.

Berry, Albert (1997). The income distribution threat in Latin America. Latin American Research Review, Vol.32, No.2.

Birdsall, Nancy and Augusto de la Torre, con Rachel Menezes. (2001). El disenso de Washington.

Fondo Carnegie para la Paz Internacional, y Diálogo Interamericano. Washington.

Birdsall, Nancy and Juan Luis Londoño. (1997). Assets inequality matters. An assessment of the World Bank's approach to poverty reduction. American Economic Review, May.

Brown, Mark (2002). Presentación mundial del Informe sobre Desarrollo Humano 2002 del PNUD. Manila, 24 de Julio.

CEPAL (2002). Conferencia de prensa de su Director General, José Antonio Ocampo, Santiago de Chile, Agosto 1.

CEPAL (2001). Panorama Social de América Latina. Santiago de Chile.

Delors, Jacques (1999). Informe de la Comisión Internacional sobre la educación para el Siglo XXI. UNESCO, Paris.

Diamond, Jared (2002). Why we must feed the hands that could bite us. The Washington Post, January 13.

Diaz Albertini, Javier (2001). Capital social, organizaciones de base y el Estado. CEPAL, Conferencia Regional, septiembre.

Forero, Juan (2002). Still poor, Latin Americans protest push for open markets. The New York Times, July 19.

Juan Pablo II (1999). Discurso en Elk, Polonia, 8 de junio.

Kaztman, Ruben (1997). Marginalidad e integración social en Uruguay. Revista de la CEPAL, Agosto.

Kliksberg, Bemardo (2002). Falacias e mitos do desenvolvimento social. UNESCO, Cortez Editora, Brasil. También puede verse sobre el tema del capital social Kliksberg Bemardo (2002). Hacia una economía con rostro humano. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

LatinBarómetro. (2002). Encuesta 2002. Santiago de Chile.

Mathews, Jessica T. y Peter Hakim. (2002). Prólogo a el disenso de Washington.

Mintzberg, Henry (1996). Managing government, governing management. Harvard Business Review, May, June.



Molinas, José R. (2002). ¿Es posible generar círculos virtuosos de acumulación de capital social y de reducción de pobreza rural? Universidad Católica del Paraguay.

(OIT, 2002). Informe Anual. Ginebra.

Partnership for educational revitalization in the Americas, PREAL (2001). Lagging behind.

Diálogo Interamericano. Washington.

Portocarrero, Felipe y Armando Millan. (2001) ¿Perú, país solidario? Investigación de la Universidad del Pacífico, Lima.

Rumbelow, Helen (2002) Study looks at women, marriage and divorce. The Washington Post, Jul 25.

Stiglitz, Joseph, (2002). El malestar en la globalización. Taurus. Buenos Aires.

Thurow, Lester C. (1996). Preparing students for the coming century. The Washington Post, April 7.

Vacquant, Louis (2000). Las cárceles de la miseria. Editorial Manantial. Buenos Aires.

Whitehead, Dafoe and B. Whitehead.(1993). Don Quayle was right. The Atlantic Monthly, New York, April.

World Bank, (2000). The quality of growth. Washington.

World Bank, (2000). Deepa Narayan and others. Voices of the poor. Washington.

World Health Organization, (2002). Macroeconomics and health. Ginebra.

# Nueva Gestión Pública

## en el sistema educativo nacional: La experiencia de la Unidad de Desarrollo Educativo en los estados.\*

Por:  
Sergio Cárdenas Denham\*\*

*El proceso de creación y operación de la Unidad de Desarrollo Educativo refleja una experiencia en la que en medio de una burocracia tradicional se retoman principios de una corriente administrativa que se contrapone a los sistemas implementados en la Secretaría de Educación Pública. La experiencia de esta unidad evidencia: la necesidad de generar resultados en un corto período de tiempo, la presencia de una burocracia y un ambiente hostil al cambio, grandes ventanas de política desaprovechadas, espacios para la innovación administrativa, desperdicio de recursos, entre otros, demostrando que la Nueva Gestión Pública permite trabajar bajo este contexto y generar resultados tangibles aún bajo escenarios poco favorables para la inserción de una reforma administrativa.*

*Poder comprobar como una propuesta de organización gubernamental evoluciona y retoma principios de la NGP, es un elemento importante para sustentar la viabilidad de esta corriente ante las características del sistema político administrativo mexicano. Si bien no es posible generalizar una implementación de este modelo para todo el gobierno, resulta de gran valor observar la operación de unidades gubernamentales bajo principios de la NGP y, además, comprobar el éxito de su gestión a través de resultados.*

**Palabras clave:** Experiencia, Nueva Gestión Pública, educación, estados, innovación, reforma, burocracia.

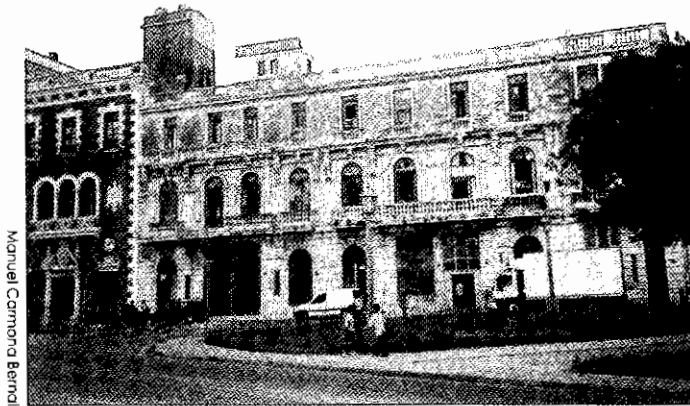
*Education development unit creation and operation process reflects an experience in which principles of a managerial current are taken in the middle of a traditional bureaucracy, which are counterpart of public education secretariat systems. experience of this unit shows a need to generate short term outcome, hostile to change bureaucracy and environment, large non-profitting politics windows, managerial innovation spaces, waste of resources, which shows how new public management allows to work under this context and generate new tangible outcome even under little hopeful scenarios to insert a managerial reform.*

*Proving how a government organization evolves and takes new public management principles is an important element to sustain this current viability before the mexican managerial political system characteristics. If it is not possible to grant its implementation for the whole government, observing government units operation under NPM principles is important and prove management success through outcome.*

**Key words:** Experiences New public management, education, states, innovation, reform, bureaucracy.

\* El autor desea agradecer la colaboración del Lic. Jesús Álvarez Gutiérrez, Director de la Unidad de Desarrollo Educativo en los estados de la Secretaría de Educación Pública, por las facilidades otorgadas para la elaboración del presente documento.

\*\* Licenciado en Derecho y Maestro en Administración y Políticas Públicas. Asesor en Administración de Sistemas Educativos. Actualmente es Coordinador Regional para la zona noroeste, en el Programa Escuelas de Calidad, en la SEP.



Durante los últimos años se han implementado en México diversas políticas de reforma gubernamental que han tenido entre sus estrategias disminuir la excesiva centralización administrativa y política que ha prevalecido en la conducción del Gobierno Federal. Por las características del sistema político administrativo, los esfuerzos por realizar una mayor descentralización, destinados a reducir la concentración de facultades y recursos, han tenido que contemplar acciones específicas destinadas a intentar modificar sólidas instituciones formales e informales que durante muchos años han impedido el funcionamiento del sistema federal basado en un equilibrio entre poderes y órdenes de gobierno con un esquema de pesos y contrapesos.

La centralización administrativa en nuestro país puede ser analizada como un fenómeno político con diversas y

complejas causas cuya explicación y análisis excedería el objeto del presente trabajo. Sin embargo, es necesario mencionar que el principal actor de esta centralización, el Poder Ejecutivo Federal, se caracterizó por una tendencia a absorber y recibir funciones y facultades que generalmente fue asumiendo y conservando en detrimento de la autonomía de gestión de los gobiernos estatales y municipales, los cuales se vieron reducidos en muchas ocasiones a simples implementadores, que no diseñadores, de programas establecidos en una oficina central.

Por lo que respecta a los efectos de esta centralización en las estructuras administrativas de los gobiernos locales, la escasa participación de las autoridades estatales y municipales en el diseño, selección e implementación de políticas públicas de gran importancia en el ámbito local (como la política educativa), tuvo, entre otras consecuencias, la ausencia de un proceso de aprendizaje organizacional para la definición de políticas que además de caracterizarse por tener asignados presupuestos muy elevados - que incluso podían representar más de la mitad del presupuesto ejercido por las administraciones estatales -, tenían un alto impacto social en la población.

En el caso de la descentralización de la educación como proceso de reforma gubernamental, uno de los costos asociados más grandes se encontró en la falta de experiencia administrativa (capacidad de gestión) en algunos gobiernos estatales para conducir los sistemas educativos, lo cual se ve reflejado en la falta de homogeneidad de criterios y resultados entre los diferentes estados de la Federación, y la presencia de fuertes rezagos en el logro de los objetivos del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) para algunas regiones y sistemas.

La reducida capacidad de gestión de los gobiernos estatales se reflejó también con la frecuente adopción *automática* de las políticas educativas federales previamente implementadas, desaprovechándose la ventana de oportunidad que representaba tener la posibilidad de definir y adaptar políticas educativas regionales que atendieran condiciones específicas de los estados.

La inexperiencia de los gobiernos locales para asumir la dirección de los sistemas educativos no puede relacionarse únicamente con costos y aspectos negativos, ya que también abrió una oportunidad para el surgimiento de

propuestas innovadoras para la administración de los sistemas educativos estatales; si bien es imposible considerar que la descentralización de la educación sería una fuente de innovaciones administrativas para todos los estados<sup>1</sup>, sí es posible afirmar que el nuevo marco institucional generó incentivos para el desarrollo de innovaciones administrativas. Algunos gobiernos estatales que se adaptaron rápidamente al nuevo contexto e hicieron uso de las oportunidades que se presentaron para reformar sus sistemas educativos, terminaron convirtiéndose en referencia obligada para ejemplificar los beneficios de la descentralización<sup>2</sup>, aportando nuevos procedimientos y perspectivas para la administración de sistemas educativos descentralizados.

Si bien la implementación del federalismo educativo representaba un claro avance y una oportunidad para que se consolidaran sistemas estatales de educación que rompieran con la ineficiencia que generaba una administración centralizada, era necesario complementar este programa impulsando medidas que apoyaran el logro de los objetivos del Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica (ANMEB), a través de una transferencia no solo de recursos

<sup>1</sup> La falta de homogeneidad en la implementación de la descentralización de la educación en los estados es una de las actuales características y principales problemas del sistema educativo nacional.

<sup>2</sup> Si bien no es objeto de este estudio analizar este proceso, la presencia de directores ajenos en su formación al magisterio y la consolidación de una administración no capturada por el sindicato fueron elementos clave para el impulso de sistemas educativos innovadores y con una positiva respuesta al ambiente que rodeó el proceso de consolidación de los sistemas educativos estatales.

económicos sino de experiencias administrativas acumuladas, ya que por lo inédito del proceso de descentralización, era clara la demanda por obtener información y compartir experiencias en la materia. La poca institucionalización respecto a medios de cooperación entre los estados, había generado un escenario poco propicio para el intercambio de experiencias en materia de descentralización educativa<sup>3</sup> entre estados, ya que se carecía de un marco en el que verdaderamente se pudiera comparar y aprovechar experiencias e innovaciones aplicadas por otros gobiernos ante problemas similares. De esta forma, el gobierno federal se encontró no solamente ante el reto de transferir recursos y reintegrar funciones, sino que en algún momento contempló también la inserción de procesos de transferencia de conocimientos, a fin de lograr un proceso de descentralización que permitiera una adecuada administración de los programas transferidos.

Además de este aislamiento entre estados, las características del sistema político del país habían generado un aislamiento virtual de los administradores federales con respecto a los estatales, pues el sistema federal utilizado hasta entonces había provocado

esquemas de trabajo con una perspectiva unilateral por parte del Gobierno Federal. Este aislamiento provocaba una “*visión de un solo lado*”<sup>4</sup>, que impedía una adecuada coordinación de esfuerzos en la materia, por lo que era necesario impulsar una serie de medidas que lo revirtieran, para apoyar a los estados en el logro de sus objetivos, ya que bajo un sistema federal coercitivo, no existían incentivos para modificar esta condición de aislamiento y virtual subordinación de los gobiernos estatales, pero bajo el marco de un federalismo cooperativo era requerida una mayor coordinación, por lo que se generaron condiciones para crear nuevos medios y mecanismos para relacionar a los estados con la Federación<sup>5</sup>, pues el Gobierno Federal se había obligado a abandonar acciones administrativas y de control para asumir un papel normativo, imprescindible para una mayor eficiencia en el sistema educativo nacional.

La presencia de un proceso de cambio institucional de devolución de facultades en materia educativa inconcluso a escala nacional y la ausencia de información disponible para garantizar una mejor implementación de la descentralización educativa, permitió proponer el surgimiento de instituciones que respondieran a nuevas condiciones de

<sup>3</sup> La falta de una permanencia de los servidores públicos y la ausencia de una sistematización de la información gubernamental, sumada a una gran diversidad de criterios para la designación y remoción de las autoridades educativas estatales, representaron dos de los elementos más relevantes para evitar una sistematización del intercambio de experiencias en administración de los sistemas estatales de educación.

<sup>4</sup> La falta de vinculación entre funcionarios de la Federación y de los estados, se relaciona frecuentemente a la inexistencia de experiencias comunes y al perfil de los administradores públicos en México, quienes frecuentemente realizan sus carreras en un solo orden de gobierno, con poca movilidad y por lo tanto con poca experiencia respecto a la implementación de programas de gobierno bajo nuevos esquemas de relaciones intergubernamentales, siendo una característica poco frecuente la presencia de funcionarios federales que se hayan desempeñado con anterioridad en algún gobierno estatal.

<sup>5</sup> Allison (2000), señala que la presencia de una “jerarquización estricta de arriba hacia abajo” en las relaciones entre la federación, los estados y los municipios provocó que la coordinación intergubernamental fuera relegada durante muchos años, situación que se revierte tras los procesos de democratización y descentralización implementados en México en las últimas décadas.

coordinación intergubernamental, con un escenario ideal para que la Federación creara un área estratégica de apoyo a las autoridades estatales de educación, de manera que pudiera interactuar de una mejor forma con los gobiernos estatales para garantizar el cumplimiento de las funciones establecidas en la Ley General de Educación.

De esta manera, la Unidad de Desarrollo Educativo en los estados, fue una respuesta ante los escenarios que presentaban la necesidad de *coordinarse* con los estados en materia educativa y fortalecer la reforma gubernamental iniciada. La creación de esta instancia en el gobierno federal, permitió acercarse a los gobiernos estatales con opciones de transferencia de “*know how*” relacionado con la administración de sistemas educativos, a través de la difusión de conocimientos y experiencias en materia educativa que permitieran una mayor eficiencia e impacto de las administraciones estatales, sin que implicara que la Federación reasumiera facultades ya devueltas a los estados.

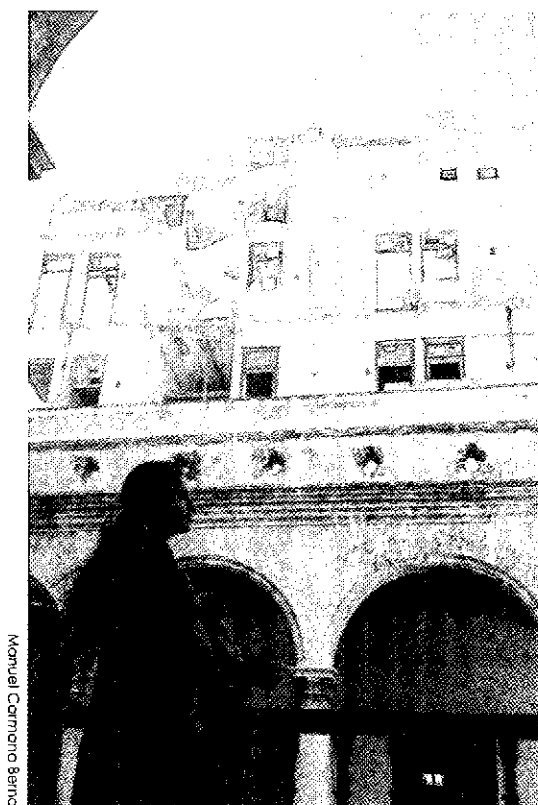
La evolución de la propuesta original de la Unidad de Desarrollo Educativo representa un proceso de adaptación de una organización ante un ambiente complejo, en el que la necesidad de

innovar y responder a la demanda de servicios que presentaban algunos estados debió sustentarse en acciones eficientes, focalizadas y de fácil y rápida adaptación entre los diferentes sistemas estatales.

Es importante mencionar que en esta experiencia la elección y adopción de principios de la NGP tuvo un carácter incremental, como un resultado de la necesidad de disponer de herramientas administrativas que tuvieran una mayor probabilidad de obtener un resultado en medio de una burocracia politizada, vertical y con resistencia al cambio<sup>6</sup>.

Si bien en el proceso de creación y operación de la UDE podemos observar algunos de los resultados que ha generado la utilización de algunos de los principios de la corriente de la Nueva Gestión Pública en el gobierno mexicano (demostrando la utilidad de esta corriente para ambientes con un enorme grado de complejidad) es necesario mencionar dos condiciones que incidieron en el logro de sus objetivos y que definitivamente representan una limitante para la reproducción de esta experiencia en otras áreas de gobierno:

<sup>6</sup> El propio Director de la Unidad manifestó que la adopción de estas medidas no había sido resultado de una estrategia de inicio, más aún, la definición de la estructura y las características funcionales principales se encontraron ligadas a una clara preocupación por no reproducir las estructuras burocráticas existentes en la SEP: “La UDE debía vincular fuentes de conocimiento y experiencias exitosas de acuerdo a la demanda de los estados en materias específicas y a petición de los estados, como eulace, sin sostener grandes burocracias”, entrevista con el Lic. Jesús Álvarez Gutiérrez, agosto de 2000.



Manuel Carrasco Benítez

1. La presencia de un respaldo político pleno en el ámbito federal y estatal al titular de la Unidad y al contenido de la propuesta, derivado del posicionamiento que representó la exitosa gestión al frente del sistema educativo de Aguascalientes<sup>7</sup>. Este concepto refleja una de las paradojas señaladas por Peters (1996), en que la implementación de reformas gerencialistas “no políticas”, requieren de un fuerte apoyo de las estructuras políticas, en este caso representada por el amplio respaldo al proyecto manifestado por el Secretario de Educación Pública.

<sup>7</sup> Expresado en la apertura para un financiamiento novedoso, la determinación por domiciliar la UDE en el interior del país, el pleno respaldo manifestado ante los secretarios o equivalentes de los sistemas educativos estatales y la plena libertad para establecer programas y lineamientos en su operación.

2. El escenario en el que surge la UDE: sin antecedente similar previo, con una ausencia de cultura organizacional propia y con un perfil profesional entre sus integrantes que de inicio establecía una gran diferencia con una burocracia tradicional, representó condiciones que difícilmente se presentan en la administración pública.

Analizar esta experiencia permite describir la experiencia con un modelo de unidad gubernamental que aplicó algunos de los principios propios de la Nueva Gestión Pública, para obtener algunas lecciones sobre la viabilidad en el uso de esta corriente y algunas de sus limitaciones.

### Reforma administrativa y Nueva Gestión Pública

Una de las principales características de los estados contemporáneos es la constante implementación de procesos de reforma en sus estructuras de representación política y de diseño e implementación de políticas públicas. Estos cambios y ajustes pueden ser entendidos de manera general como acciones destinadas a crear gobiernos que cuesten menos (consecuencia de las crisis económicas presentes en las últimas décadas), como una respuesta a las

corrientes que buscan el establecimiento de una nueva relación estado-sociedad, o, bien, como una manera de atenuar la presencia de una crisis de legitimidad del estado tradicional<sup>8</sup>.

Para definir los objetivos de los procesos de reforma, de manera general, es posible ubicar tres tipos de cambio institucional destinados a "integrar dinámicas modernas en las sociedades latinoamericanas" (Calderón, 1993, citado por Cunill, 1994); el primero lo encontramos en la modificación de la "institucionalidad económica", proceso que se desarrolla con base en criterios de competitividad económica; un segundo campo es el representado por las modificaciones a los sistemas de representación e intermediación política, enfocado principalmente a incrementar la democracia y la participación política a través de reformas políticas que garanticen una mayor apertura y transparencia en los procesos electorales, y una mayor operatividad de los órganos estatales de representación; finalmente encontramos un tercer campo relacionado con la capacidad institucional del gobierno, "a fin de introducir eficiencia y equidad a la racionalidad gubernamental junto con valores políticos referidos a la austeridad, la transparencia, la ética y la responsabilidad social".

Por lo que corresponde a la reforma administrativa, ubicada en el tercer tipo de dinámicas de ajuste institucional, es necesario considerar que la importancia de esta modernización administrativa<sup>9</sup> para los países latinoamericanos radica en "...que ella constituye la expresión material del Estado que patentiza los bienes, servicios y regulaciones a través de los cuales éste interviene en la sociedad", representando una oportunidad para generar una mayor legitimidad estatal a través de la mejora de los instrumentos del estado.

Para comprender los procesos de reforma ó modernización administrativa es necesario considerar las "desviaciones" de la burocracia que se presentan en el sistema político-administrativo en México<sup>10</sup>. De acuerdo con Heredia y Schneider (2000), la corrupción y el clientelismo darán origen a propuestas de reforma con controles de tipo weberiano a través de un servicio civil de carrera; la ineficiencia gubernamental, con un resultado de reformas de corte gerencialista y la arbitrariedad derivada de una ausencia de control, que a su vez justificará la implementación de una reforma con mecanismos para mejorar la rendición de cuentas.

<sup>8</sup> "El escenario que desde hace al menos dos décadas y media viven los aparatos gubernamentales de diversos países, se caracteriza por fuertes presiones orientadas hacia la eficiencia -debido al debilitamiento de las finanzas públicas-, al igual que hacia la eficacia de las políticas públicas -debido a la debilidad en el cumplimiento de los objetivos estatales- y finalmente hacia la interacción permanente con la sociedad para contrarrestar la crisis de legitimidad del Estado contemporáneo" Cabrero (1997).

<sup>9</sup> "La modernización administrativa se define como la adecuación y ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones sociales predominantes en una sociedad logre la coherencia y organización necesarias (Pardo, 1991)".

<sup>10</sup> De acuerdo con Pardo, los procesos de reforma administrativa del Gobierno Federal mexicano se han caracterizado por la presencia de un movimiento en péndulo en el que existen dos extremos para la toma de decisiones y la definición de los programas a implementar: en uno de ellos encontramos una consideración de elementos políticos como fundamento para impulsar y definir la reforma y en el otro encontramos la aplicación de criterios de eficiencia, con una implementación de procesos de reforma con criterios "técnicos"; ambos extremos se contraponen constantemente en el proceso de definición de las principales y más trascendentes acciones de reforma administrativa que se han presentado en nuestro país durante el período que siguió a la revolución mexicana, ya que "El Estado contemporáneo se vio obligado a apoyarse en razones jurídico-técnicas, que requerían cuerpos administrativos capaces de hacer valer la racionalidad que de aquellas se deriva, por encima de otras cuestiones. La nueva racionalidad entró en conflicto con formas tradicionales de comportamiento de las estructuras administrativas. Este conflicto dio origen al juego dialéctico de autonomía/subordinación del aparato administrativo respecto al sistema político". (Pardo, 1991).



Si bien el problema de la administración pública mexicana no puede ser limitado a uno de eficiencia, Laufer<sup>11</sup> señala que en los últimos años el proceso de modernización de la administración pública, “ha llevado al desarrollo de la Gerencia Pública que se caracteriza... por su deseo de orientar el enfoque [organizacional] tanto de la empresa pública como de la privada”. De esta forma, la implementación de procesos de reforma administrativa en el caso de los países latinoamericanos, presenta una tendencia “hacia un acotamiento del modelo burocrático junto con un esfuerzo por superarlo en todos aquellos ámbitos en que lo que resulta reclamado es un énfasis en la eficiencia y en los resultados de la acción administrativa desde el punto de vista de los ciudadanos, así como el desarrollo de esquemas de producción público-privado” (Cunill, 1994). Arellano (1999) a su vez establece que cuando entre los objetivos de la reforma se encuentra el no afectar el control político ejercido en el ámbito administrativo - característica por demás relevante en el caso de la burocracia educativa -, se constituye en un fuerte argumento para utilizar herramientas gerenciales para la reforma administrativa.

La reforma administrativa bajo principios de la Nueva Gestión Pública representó una oportunidad para atender dos problemas fundamentales para el gobierno, la definición de lo que el gobierno debe hacer (la definición de las políticas públicas, con su respectiva carga de política) y el problema de administrar de manera eficiente y eficaz los recursos públicos (Kettl, 2000). Obtener una respuesta en la definición de los problemas a atender por el gobierno y la posibilidad de contar con técnicas que respondan a la interrogante de cómo hacer más con menos, son dos de los aspectos más relevantes para los procesos de reforma gubernamental, aspectos que para los reformadores que siguieron la corriente gerencialista fueron cubiertos con este modelo.

Para comprender la evolución de la Nueva Gestión Pública, Cabrero (1997) señala la aparición de un modelo de “Estado regulador” o “Estado modesto” que representa que “lo público deja claramente de ser un monopolio estatal”, lo cual a su vez tiene como consecuencia que “la hechura de las políticas públicas y de los programas gubernamentales se lleva a cabo en interacción constante con agentes no gubernamentales”. De esta manera, para el autor, surgen como elementos cruciales para el análisis de las

<sup>11</sup> Citado en Cabrero, 1997.

políticas públicas y de los procesos de reforma de la estructura gubernamental, “el estudio de la toma de decisiones, la visión estratégica, el juego de actores, los problemas de eficiencia [y] las preferencias del cliente usuario”. Esta condición representa la aplicación de las corrientes gerenciales como paradigma en los procesos de reforma administrativa, lo que representa el inicio de un período de aplicación de una corriente que al día de hoy ha fungido como guía para los procesos de reforma gubernamental más relevantes en el mundo<sup>12</sup>.

Gruening (1998) establece las siguientes características en los procesos de reforma aplicados bajo los principios de esta corriente:

1. *Un proceso de reducción del presupuesto y gasto público.* La eficiencia como meta y la reducción de costos con un incremento en la productividad representan elementos fundamentales en este modelo.
2. *Delegación de producción de servicios (“Contracting Out”).* La apertura a sistemas de producción privados en la prestación de servicios públicos.
3. *El concepto de cliente.* Mecanismos de una visión postburocrática de la

gestión en la que se insertan procesos de retroalimentación con el usuario de un servicio y la aplicación de un enfoque al cliente.

4. *Inserción de competencia.* Romper con monopolios al interior del gobierno en la prestación de servicios públicos.
5. *Separación de política y administración.* Enfocarse al cliente y no al político, y privilegiar eficiencia sobre política, permitiendo que “los políticos decidan y los administradores administren”.
6. *Evaluación por desempeño.* Una evaluación por desempeño anexando nuevos indicadores de eficiencia que realmente reflejen las acciones y metas alcanzadas por una administración, logra un efecto importante en la generación de nuevos comportamientos al interior de la organización en beneficio de los consumidores.
7. *Incorporación de técnicas administrativas de la iniciativa privada.* Nociones como cliente, calidad y “empowerment” eran prácticamente opciones desconocidas para la administración pública antes de la aplicación de esta corriente.

<sup>12</sup> De acuerdo con Kettl (2000), el modelo de gestión pública ha logrado una expansión global en un sentido geográfico, (con la incorporación de diversos gobiernos nacionales tan disímiles como Mongolia o Suecia) y en alcance, ya que los gobiernos han hecho uso de la gestión pública como el medio para cambiar y replantear la acción del gobierno, a través de una redefinición en la relación con sus ciudadanos.

Es necesario no perder de vista que existen una multiplicidad de acercamientos a la Nueva Gestión Pública, cada uno de los cuales pretende abordar y analizar distintos factores de la administración de estructuras gubernamentales. La Nueva Gestión Pública concentra por lo tanto una variedad de estudios que comparten conceptos tales como la necesidad de transformar la visión tradicional del gobierno, establecer principios de mercado a través de la competencia en las acciones gubernamentales, importar al gobierno modelos administrativos aplicados de forma exitosa en el sector privado, usar modelos de evaluación de desempeño a través de resultados, desconcentrar el poder de decisión y, en general, aplicar mecanismos innovadores en la esfera del sector público, destacando conceptos como los de *strategic choice, downsizing, total quality management, total quality politics, reengineering, performance, privatización, reinención, desregulación, empowerment, "governance"*, entre otros argumentos y conceptos desarrollados de forma permanente por los autores de esta corriente.

<sup>13</sup> El proceso que se iniciaba con la firma de este acuerdo, implicó la transferencia de cerca de 26 millones de alumnos y más de un millón 100 mil profesores <sup>14</sup> (Mocetzuma, 1993), los cuales habían dependido por decenas de años en sus trámites y actividades más sencillas de una administración centralizada, que no contemplaba entre sus prioridades la disminución de los costos asociados a la centralización excesiva, como son la falta de calidad de la educación, la ausencia de rendición de cuentas y de la evaluación del desempeño, la falta de planeación y de innovación, así como un deterioro notorio en la capacidad de gestión por parte del Gobierno Federal para responder a necesidades regionales específicas.

## La creación de la Unidad de Desarrollo Educativo en los estados

La firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en 1992, representó una de las actividades claves en el largo proceso de descentralización educativa implementado en el país<sup>13</sup>. Un punto compartido por todos los actores era la escasa experiencia previa en un proceso de descentralización de magnitud similar y la dificultad para permitir un ágil proceso de entrega recepción que implicara una adecuada administración de los recursos transferidos por la Federación a los estados.

Como consecuencia de la limitada capacidad de gestión que se había generado con la excesiva centralización en la administración del sistema educativo nacional, hubo una gran dispersión en cuanto a los logros alcanzados por los sistemas educativos estatales, lo que en la práctica constituía uno de los principales problemas para una alcanzar una adecuada implementación del proceso de descentralización educativa, además de una demanda por la provisión de servicios de información, capacitación y transferencia de sistemas administrativos que apoyaran la descentralización educativa.

La posterior detección de experiencias educativas exitosas en el plano nacional, constituyó un banco de información que era susceptible de incorporarse a otros estados que, por distintas condiciones, no habían alcanzado un desarrollo similar, para lo cual era necesario generar un canal que permitiera el flujo de información con respecto a las “*mejores prácticas*” implementadas en los estados y que garantizara una transferencia de herramientas, sistemas e investigaciones destinadas a mejorar el desempeño de los sistemas educativos estatales.

La creación de la UDE tuvo como objetivo atender una demanda de información y conocimientos, consolidando desde un inicio, un medio para fortalecer las relaciones intergubernamentales, a través de la transferencia de recursos no financieros. Teniendo como base el aprendizaje organizacional de la administración de un sistema educativo descentralizado, la UDE contó con un portafolio de servicios que, en una parte importante, recuperó el “*know-how*” de la implementación de diversos programas que se aplicaron en el sistema educativo de Aguascalientes, los cuales tuvieron una eficiencia reconocida nacionalmente y constituyeron la base de la oferta de servicios de la Unidad. La comprensión

del proceso de descentralización educativa, los programas implementados en Aguascalientes y el conocimiento respecto a los resultados obtenidos en este sistema, permiten comprender la utilidad de transferir esta experiencia administrativa, la cual se convirtió al inicio de la gestión de la UDE en el portafolio de servicios ofertados, los cuales se fueron modificando para corresponder a las necesidades de los “*clientes*” (los gobiernos estatales, a través de sus organismos o dependencias encargadas de la educación) y que dieron origen a un programa federal que incidió definitivamente en la adquisición de nuevos sistemas que coadyuvaran a una mejor administración de los sistemas educativos estatales.

El caso del estado de Aguascalientes formó parte de una serie de experiencias de diversos estados que se caracterizaron por una rápida implementación de medidas que permitieron una buena capacidad de adaptación al entorno, generando innovaciones administrativas y un adecuado desempeño de sus sistemas educativos; la rápida adaptación de su sistema educativo y la generación de innovaciones administrativas, permitieron atender los problemas que justificaron la federalización de la educación y constituyeron, a la postre,

la base de sistemas de gestión educativa susceptibles de ser transferidos, como posteriormente se hizo con la Unidad de Desarrollo Educativo en los estados de la Secretaría de Educación Pública. La experiencia de transferir conocimientos generados en el ámbito estatal a la Federación, ha sido de tal forma innovadora, que es necesario comprender el origen de los sistemas administrativos y de gestión transferidos por la UDE, a fin de visualizar las características que le generaron una mayor legitimidad e impacto a la gestión de esta unidad.

El portafolio inicial de servicios de la Unidad de Desarrollo Educativo se conformó inicialmente por programas probados y experimentados en el sistema educativo de Aguascalientes, entre los que destacaba la metodología, planeación y sustento teórico – operativo para los siguientes programas y acciones: ***Regionalización de la educación*** (con la creación de zonas escolares de educación en las que se la articulan las acciones de todos los niveles de educación básica y se dotan de nuevos contenidos y formas de trabajo a la supervisión escolar, para que sea una instancia de apoyo en la toma de decisiones, en la ejecución de programas educativos, en el control de la operación del sistema de educación básica e intervenga en la planeación

estratégica para el cumplimiento de las metas del sistema educativo en materia de cobertura, equidad y calidad”); la **conformación de un Sistema de Información Educativa**, en el que se apoyaba la generación de información y operación de bancos de datos sobre alumnos, maestros y escuelas, a fin de disponer de una radiografía mucho más certera de la población objeto y de los recursos que disponía el estado, destacando el programa de clave única, que dio origen a una base de datos individualizados de alumnos, en el que se capturó la información generada por los alumnos, relativa a fecha de nacimiento, escuela en la que se encuentra inscrito, grado, turno, municipio, ZEB, calificaciones de fin de grado, cambios de estado, cambios de escuela, deserción o muerte; el establecimiento de un ***Sistema Estatal de Becas y Crédito Educativo***, (enfocado principalmente a la reorganización, efficientización y coordinación de los esfuerzos que en materia de becas realizaban diversas instituciones privadas y órdenes de gobierno, reorganizando y coordinando los programas que existían en el estado); ***actualización magisterial*** (en el que se propició la renovación pedagógica entre los docentes con la implementación del Sistema Estatal Permanente para la Actualización de los

Maestros y la *Fundación Aguascalientes para la Excelencia Educativa*, la cual otorga reconocimientos a maestros y maestras que se destacaran en sus labores educativas); la *base tecnológica del aprendizaje*, (en la que se incorporan nuevas tecnologías en el proceso de aprendizaje); la *Participación Social en la escuela*, ( con el programa “Escuela para padres” como medio para “promover valores, actitudes y conocimientos para mejorar el ámbito familiar) y el *Sistema Estatal de Evaluación*, ( en el que se incorporan “indicadores que midieran de manera cualitativa y cuantitativa las diversas dimensiones de la calidad educativa, como son, la eficiencia, la equidad, la eficacia interna y externa y, el impacto”).

### El proceso de transferencia de conocimientos

Con una clara visión de no realizar ninguna acción tendiente a reasumir funciones conferidas a otras áreas, ni tener facultades de monitoreo o supervisión o bien crear un área centralizada y burocrática para relacionarse con los estados de la Federación, la propuesta original de lo que posteriormente sería la Unidad de Desarrollo Educativo de la SEP, contemplaba trabajar en la transferencia de conocimientos y experiencias en

gestión educativa a otros estados<sup>14</sup>. En el proyecto original se establecieron como objetivos los siguientes:

1. Colaborar para la definición de perfiles que debían caracterizar a los directivos de los sistemas estatales de educación.
2. Realizar seminarios flexibles en tiempo, temas y lugares, para atender las necesidades de uno o varios secretarios estatales de educación y sus equipos de primer nivel.
3. Asesorar para la solución de problemas específicos, a petición de la SEP o de los propios secretarios estatales de educación.
4. Identificar la información mínima indispensable de la cual deba proveerse un secretario estatal de educación para el ejercicio de su gestión.

Esta definición original de objetivos, establecía la posibilidad de generar dos “subproductos” adicionales, contemplados en la propuesta original: la sistematización de los aprendizajes institucionales para su diseminación (una de las grandes carencias de la administración pública mexicana, al menos en un aspecto formal) y la documentación del proceso de federalización educativa.

<sup>14</sup> Tomado de “Propuesta para la creación de un área estratégica de asesoría para las autoridades estatales de educación”, documento interno, 1998.

Con una figura jurídica similar a un organismo desconcentrado de la SEP<sup>15</sup>, el cual dependería de la Subsecretaría de Planeación y Coordinación, la UDE inició sus funciones en enero de 1999, bajo una organización reducida, con 6 integrantes de alto nivel académico con experiencia en la administración de sistemas educativos descentralizados<sup>16</sup>. La decisión de haber elegido la opción de convertirse en un área pequeña de servicio a los titulares de los sistemas educativos estatales, y no en un gran Instituto o centro escolarizado de capacitación, a la postre representó una decisión clave para garantizar un desempeño más eficiente y eficaz en el logro de los objetivos de esta área.

Comprender los objetivos y el marco en el que se generó esta Unidad de Desarrollo Educativo, nos remite a tres factores clave para justificar su creación y entender los elementos que hacen tan relevante esta medida del gobierno federal:

1. El reconocimiento de la Federación a la necesidad de trabajar bajo una nueva coordinación intergubernamental.

El dilema de generar una mayor coordinación y garantizar una menor

dispersión en los logros de los sistemas estatales (sin que se reasumieran funciones ajenas a los aspectos normativos de la educación), obligaba a generar respuestas creativas para permitir el logro de una relación intergubernamental democrática, con políticas públicas diversas, y con la presencia de poderes verdaderamente compensatorios con respecto al gobierno central<sup>17</sup>.

2. La necesidad de recuperar el aprendizaje organizacional.

Arellano y Guerrero (2000), establecen que la burocracia mexicana puede ser dividida en tres segmentos<sup>18</sup>, de los cuales la única cultura organizacional que prevalece es la del segmento más bajo. Esta consideración adquiere una gran relevancia si consideramos que en los segmentos en los que se diseñan y se

<sup>15</sup> El propio origen de la Unidad refleja una gran disposición a la innovación y al rompimiento de inercias y estructuras burocráticas que conlleva la creación de un área gubernamental: bajo la figura de un convenio signado con el Instituto de Educación estatal para la transferencia de recursos, se da origen a un cuerpo técnico de consultoría, dependiente en su aspecto técnico y programático de la Subsecretaría de Planeación y Coordinación de la SEP y en su aspecto logístico (transferencia de recursos), del Instituto Estatal de Educación. Esta transferencia permitió una rápida puesta en marcha de la Unidad, sin menoscabo de la rendición de cuentas.

<sup>16</sup> Cinco de los seis funcionarios contaban con estudios de postgrado y ninguno de ellos provenía de la burocracia federal educativa.

<sup>17</sup> Tomado del modelo de Wolman (1990) respecto a las subcategorías de gobernabilidad que genera la descentralización, en Allison, 2000.

<sup>18</sup> "[T]he Mexican bureaucrats can be divided into three semi-formal levels of bureaucracy: high, medium and base. High level officials are politically involved with their bosses (the President and the ministers). If a minister is moved to other agency or ministry, all the high-level members accompany him/her to the new position. Semi-independent professionals in charge of the technical, legal, and administrative functions of the agency form the medium level. Usually, they do not have any political attachment to their bosses. They are hired because of their technical capacity or experience. Usually they leave the agency or ministry when their bosses are moved (they, formally, resign for personal reasons), but without necessarily having promise of their former boss of a new position. In time, these bureaucrats often find a similar position in another agency. Generally speaking, they are hard workers, with fairly decent salaries and work from 10 a.m. to 10 p.m., often Saturdays or Sundays. Finally, the low-level bureaucrats that belong to a "corporatist" union form the base level. Usually, they have very low salaries and hardly work at all. They are not affected by movements among bureaucrats at the middle and upper levels". Arellano y Guerrero (2000), "Administrative reform of the Mexican state: a managerialist reform? A case study of the Civil Service Project", mimeo.

supervisan las principales políticas públicas y, por lo tanto, quienes conducen los procesos de toma de decisiones y conocen las características de los programas implementados, son precisamente los segmentos en los que la rotación de personal y la pérdida de la experiencia acumulada por el aprendizaje organizacional son más frecuentes.

La gran deficiencia estructural de la administración pública en México, la ausencia de estabilidad de los administradores de niveles medios y altos, representa un elevado costo ante la pérdida constante de recursos humanos capacitados con recursos públicos, quienes se ven sujetos a una rotación que responde a ciclos y cambios políticos más que a criterios de eficiencia y de estabilidad de los servidores públicos.

3. La necesidad de una organización gerencial innovadora, con una organización flexible y orientada a resultados.

La Unidad de Desarrollo Educativo configuró su estructura para fungir como un área *proveedora de servicios*, de manera similar a una *consultoría interna*, que ofertaba un portafolio consistente en la transferencia sistematizada de conocimientos generados por la

experiencia previa de sistemas estatales, programas de capacitación impartidos por expertos en materia educativa y una asistencia permanente en el proceso de implementación de los programas transferidos como tecnología educativa. Esta definición de estructura flexible, orientada a resultados, permitió trabajar con una plantilla de recursos humanos muy reducida, proclive a la innovación y a la eficiencia, con una estructura ágil, de rápida adaptación al ambiente y de bajo costo.

### Nueva Gestión Pública en práctica

Estudiar el proceso de creación y evolución de la Unidad de Desarrollo Educativo, nos permite observar el proceso de creación de una estructura de gobierno destinada a transferir tecnología educativa, que se generó siguiendo una propuesta de estructura "flexible" (Peters, 1996).

La adaptabilidad que desde un principio disfrutó esta unidad para responder a condiciones especiales del ambiente de una forma rápida y eficiente, representó una gran ventaja para el logro de los fines de la unidad, especialmente en un proceso de reforma institucional sin concluir, como el proceso de descentralización educativa. La decisión





Manuel Carmena Barro

de evitar la creación de grandes estructuras burocráticas permanentes permitió adquirir una nueva dinámica para atender condiciones sociales cambiantes y diversas, lo que representa «retomar» los objetivos del gobierno a través de la innovación y la recuperación de experiencias exitosas en las anteriores estructuras a cargo del gobierno, en este caso, las de experiencias locales de administración de sistemas educativos.

La posibilidad de trabajar con unidades flexibles, incrementa la «experimentación» en la aplicación de políticas públicas, lo que junto con la temporalidad de este modelo ofrece

beneficios de gran valor en ambientes de incertidumbre tan comunes en el ámbito educativo.

Si bien la flexibilidad implica un riesgo representado por la dificultad para establecer una coordinación adecuada y la posible pérdida de conocimiento previo en la organización, el caso de la UDE redujo estos riesgos considerablemente debido al tamaño de la organización, lo que facilitó un mayor control de la gestión.

Usando el modelo de Peters para resaltar las características de gestión de la UDE, podemos observar los principales elementos que permitieron distinguir la gestión de la UDE de sistemas tradicionales de gobierno:

*Permanencia.* Como parte del diagnóstico respecto a las principales deficiencias en el diseño institucional de las organizaciones públicas, Peters señala que la permanencia de la burocracia es una de las principales justificaciones para la implementación del modelo de gobierno flexible.

La burocracia mexicana en su nivel operativo, (especialmente la burocracia educativa), tiene como principal problema la permanencia laboral, que no

estabilidad, de sus miembros. Los sistemas educativos estatales habían recibido un modelo en el que los empleados transferidos del sistema federal gozaban de prerrogativas laborales que no favorecían la eficiencia gubernamental. Ante dos perspectivas distintas respecto a un problema común (representada por la creación de un instituto de capacitación y tecnología educativa y la UDE como tal), la figura de una estructura flexible prevaleció entre las dos, lo cual, al final, resultó como uno de los principales factores para el éxito de la propuesta.

*Estructura.* La UDE responde a lo que se denominaría como una “organización virtual”, debido a que el personal permanente en la organización se reducía a un número pequeño de colaboradores, quienes contaban a su vez con un “staff” de funcionarios contratados por honorarios, los cuales eran contratados conforme eran requeridos de acuerdo a las asesorías que la UDE atendía. Esta figura permitió una constante actualización de los cursos ofrecidos, la reducción de costos de operación y la posibilidad de ajustar la estructura de la UDE conforme a las necesidades de los clientes, lo que en la práctica garantizó que la oferta de servicios, por parte de la

UDE, respondiera a la demanda real de servicios de los gobiernos estatales.

*Gestión.* El enfoque al cliente, la orientación a resultados y una adaptabilidad que favoreció la eficiencia y la eficacia, permitieron que la UDE obtuviera resultados de manera rápida, consolidando la innovación administrativa que representaba este esquema de trabajo y de relación con los gobiernos estatales. Las características de gestión totalmente diferentes a la estructura burocrática tradicional, favorecieron de forma definitiva la eficiencia en el desempeño de la unidad.

*Elaboración de políticas.* Una característica importante en la administración de la UDE, es la ausencia de una referencia previa similar en el gobierno federal en el área educativa con respecto a unidades de gobierno que desempeñaran las mismas funciones. Esta característica favoreció la innovación y la experimentación en materia de política pública, ya que la rápida adaptabilidad de la unidad y la ausencia de programas previos abrían una posibilidad para experimentar diversas opciones para encontrar un mecanismo eficaz para colaborar con los gobiernos estatales.

*Interés público.* La principal consecuencia de contar con una estructura pequeña, de rápida adaptación y con un enfoque a resultados, es la reducción de costos y el logro de una mayor coordinación no solo al interior de la UDE, sino entre los estados y la Federación. Lograr estos aspectos en la gestión gubernamental son dos de las consecuencias de la adopción de este modelo.

En la conformación de la Unidad de Desarrollo Educativo fue posible ubicar claramente algunas de las características señaladas como parte de los principios adoptados por la corriente de la Nueva Gestión Pública; entre estas características, anteriormente citadas, destacan las siguientes:

1. *Contracting Out.* Una de las principales tendencias en la administración pública mexicana es la creación de grandes estructuras burocráticas destinadas a cubrir una función determinada, considerando que la creación de estructuras burocráticas representará la atención al problema que da origen a la política pública. Para la creación de la UDE, se optó por analizar soluciones para la prestación de un servicio que no implicara la creación de grandes

instituciones y la contratación de grandes burocracias permanentes, por lo que fue necesario recurrir al sistema de *contracting out*, el cual ofrece diversos beneficios, entre los que destacan la permanente actualización de los prestadores de servicios (situación fundamental en el caso de una Unidad destinada a la capacitación y transferencia de experiencias en materia de administración educativa), la eliminación de grandes plantillas de personal, los elevados costos que representa contar con una burocracia permanente y la rigidez en cuanto a la adopción de nuevas corrientes y escuelas académicas. Para la UDE, la estructura flexible que se mantuvo con la decisión de contratar servicios externos de evaluación y capacitación, fue uno de los elementos clave para una implementación eficiente de los programas de transferencia de conocimientos con las entidades federativas, debido a la facilidad de adaptación de la oferta de servicios con la demanda de los mismos, gracias a la adaptabilidad que generó el sistema de “contracting out”. Ejemplo de esta figura lo encontramos en la contratación de diversos expertos para la realización de seminarios y la contratación de investigadores

educativos para la tercera evaluación del ANMEB y la transferencia de la metodología del sistema de clave única a los estados interesados.

2. **Benchmarking.** Si bien la incorporación de personal calificado con experiencia previa en la administración de sistemas educativos descentralizados fue una de las primeras acciones que generaron un banco de información para la transferencia de información y experiencias exitosas en la administración de sistemas educativos, la Unidad de Desarrollo Educativo tuvo como actividad permanente monitorear las principales innovaciones administrativas en la conducción de los sistemas educativos estatales, además de tener un seguimiento de actividades destacadas en el ámbito internacional susceptibles de ser importadas y adaptadas en los sistemas estatales. La posibilidad de institucionalizar mecanismos de intercambio de información entre los estados y la generación de canales de comunicación que permitieran exportar las mejores prácticas en administración de sistemas educativos, rompió con una inercia existente en la administración

pública en la que los costos de transferir experiencias educativas (representados por la ausencia de mecanismos y la escasa disponibilidad y documentación de experiencias susceptibles de ser exportadas) impedían transferir conocimientos entre estados de la federación.

3. *Organización virtual.* Como se ha mencionado anteriormente, la presencia de un grupo de funcionarios reducido y compacto, que se complementaba con asesores externos, permitió consolidar una administración basada en una organización virtual en la que el número de integrantes se reducía o ampliaba conforme a las necesidades y actividades desempeñadas por la UDE, sin menoscabo en su capacidad de gestión. Esta característica permitió una mayor eficiencia en la organización, además de una adaptación rápida a un ambiente complejo en el que debía desenvolverse.

4. *Estructura horizontal.* Si bien con un número reducido de personal asignado resultaba complicado establecer una estructura vertical tradicional, es importante mencionar

que el proceso de toma de decisiones se realizaba a través de una estructura colegiada con respecto a los programas y acciones implementados en la Unidad. Además de lo anterior, el convenio de creación, en el que se transfieren los costos y el manejo contable de los recursos a la estructura administrativa del Instituto de Educación de Aguascalientes, permitió trabajar con una estructura en la que la burocracia operativa era mínima, permitiendo canalizar la mayoría de los esfuerzos a administrar programas y no procesos.

5. *Orientación a resultados.* La perspectiva de libertad para innovar y administrar se basó en todo momento en una visión clara de enfoque al cliente y a los resultados. La gran libertad y flexibilidad que disfrutaba la UDE, permitió que los principales programas implementados surgieran de consideraciones hacia los “clientes”, los gobiernos estatales, rompiendo con viejas prácticas del gobierno federal en el que el diseño de políticas y acciones se definía con base en los criterios de una burocracia centralizada y no de los usuarios finales del servicio.

6. *Enfoque a cliente.* Parte clave para lograr convertirse en un interlocutor real con los gobiernos estatales y principalmente en desarrollar una cultura de cooperación con los estados, fue la adaptación de la Unidad de Desarrollo Educativo a las características de las secretarías y organismos a cargo de los programas educativos en los estados. Contrario a las actividades tradicionalmente desempeñadas por la Federación, con respecto a la imposición de criterios y sistemas de trabajo, la Unidad reflejó una gran flexibilidad que se materializó con la apertura a modificar planes, metodologías y sistemas de trabajo de acuerdo a los requerimientos y necesidades de cada estado. La demanda de servicio era presentada por los estados y la Unidad se encargaba de satisfacerla, adquiriendo para ello el conocimiento a través de consultores externos, con su propia base de información o, bien, comparando el problema con experiencias similares en otros estados, pero de ninguna forma la Unidad determinaba el servicio a proporcionar.



## Comentarios finales

El proceso de creación y operación de la UDE refleja una experiencia en la que en medio de una burocracia tradicional se retoman principios de una corriente administrativa que en sus elementos fundamentales se contraponen a los sistemas implementados hasta ese momento en la Secretaría de Educación Pública. La experiencia de esta unidad recupera en muchos aspectos la implementación de programas bajo una serie de elementos de presencia constante en los procesos de reforma administrativa en el país: la necesidad de generar resultados en un corto período de tiempo, la presencia de una burocracia y un ambiente hostil al cambio, grandes *ventanas de política* desaprovechadas, espacios para la innovación administrativa, desperdicio de recursos, entre otros, demostrando que la Nueva Gestión Pública permite trabajar bajo este contexto y generar resultados tangibles aún bajo escenarios poco favorables para la inserción de una reforma administrativa.

Si bien en este caso no es posible detectar una planeación en todo sentido para la incorporación de algunos principios de la NGP, sí es posible observar, al menos parcialmente, que la incorporación de algunos de los elementos de esta corriente permitieron que la unidad alcanzara sus objetivos al disponer de una mayor adaptación a los requerimientos de los estados en materia de descentralización educativa, lo que representa uno de los principales aspectos a resaltar en el desarrollo de esta experiencia: la flexibilidad y capacidad de adaptación en las estructuras gubernamentales que siguen principios de la Nueva Gestión Pública, representa una de las principales ventajas de esta corriente ante una burocracia como la mexicana en la que el sistema político administrativo ha insertado culturas de comportamiento organizacional de difícil control para aquellos que promueven la eficientización del gobierno. Los resultados aportados por esta unidad en el proceso de acompañamiento de la descentralización de los servicios educativos permiten observar caminos alternos para la administración de los sistemas educativos.

La experiencia brevemente descrita en este trabajo, permite observar la materialización de estructuras gubernamentales que bajo principios de la NGP generan resultados aceptables ante procesos con altos niveles de incertidumbre y con escenarios complejos, como los que se generan en la administración de sistemas educativos. Poder comprobar como una propuesta de organización gubernamental evoluciona y retoma principios de la NGP es un elemento importante para sustentar la viabilidad de esta corriente ante las características del sistema político administrativo mexicano. Si bien no es posible generalizar una implementación de este modelo para todo el gobierno, resulta de gran valor observar la operación de unidades gubernamentales bajo principios de la NGP y además comprobar el éxito de su gestión a través de resultados.

# Bibliografía

1. Arellano Gault, David, *Unequal Advances and Unclear Intentions: The Mexican State Reform and the Managerialist Strategy*, Mimeo, 1997.
2. Arellano Gault, David, *Mexican Public Sector Reform: Patrimonialist Values and Governmental Organizational Culture in Mexico*, en *International Review of Public Administration*, Vol. 4, No. 2, 1999.
3. Arellano, David y Guerrero, Juan Pablo, 2000, *Administrative reform of the Mexican state: a managerialist reform? A case study of the Civil Service Project*, abril de 2000, Mimeo.
4. Cabrero, Enrique, *Del Administrador al gerente público*, INAP, 1997.
5. Cabrero, Enrique, *El Modelo de la Nueva Gestión Pública frente a los municipios latinoamericanos: Funcionan las recetas?*, en *Gestión Internacional*, CIDE, 1997.
6. Cabrero, Enrique, *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1998.
7. Cabrero, Enrique y Nava, Gabriela, *Gerencia Pública Municipal, Conceptos Básicos y Estudios de Caso*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México, 1999.
8. Crozier, Michel, *Estado modesto, estado moderno, estrategia para el cambio*, FCE, México, 1990.
9. Cunill, Nuria, *Repensando lo público a través de la sociedad*, CLAD, Venezuela, 1997.
10. De Leon, Linda y Denhardt, Robert, 2000, *The Political Theory of Reinvention*, *Public Administration Review*, Vol.60, No. 2, pp.89-97.
11. Epstein, Jeffrey, *Reducing Government Bureaucracy*, *The Futurist*, vol. 32, No.1; Washington; Ene/Feb 1998.



12. Heredia, Blanca y Schneider, Ben, *The Political Economy of Administrative Reform in Developing Countries*, Mimeo, Marzo del 2000.
13. Jamil Ishtiaq, La cultura administrativa: una forma de comprender la administración pública en distintas culturas, en *Gestión y Política Pública*, Vol. VII, No. I, CIDE, México, primer semestre de 1998.
14. Kaboolian, Linda, *The new public management: challenging the boundaries of the management vs. administration debate*, *Public Administration Review*, Vol. 58, No. 3, Washington, E.U, mayo-junio de 1998.
15. Khademian H.; *What do we want public managers to be? Comparing reforms*, *Public Administration Review*, vol.58, num. 3; Washington; Mayo/Junio 1998.
16. Kettl, Donald, *The Global Public Management Revolution*, *Brookings Institution Press*, 2000.
17. Kettl, Donald F., *The global revolution in Public management: Driving themes, missing links.*, *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 16, verano de 1997, pp. 446-62.
18. Lynn E. Lawrence Jr., *The new public management: How to transform a theme into a legacy*, *Public Administration Review* vol.58, No. 3, Washington, Mayo/Junio 1998.
19. Mae Kelly, Rita, *An inclusive democratic polity, representative bureaucracies, and the new public management*, *Public Administration Review* vol. 58, No. 3; Washington; May/Jun 1998.
20. Meneguzzo, Marco, de la *New Public Management* a la Public Governance: el péndulo de la investigación acerca de la Administración Pública, en *Gestión de Análisis y Políticas Públicas*, No. 10, Septiembre/diciembre de 1997.
21. North, Douglass C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México, 1990.

22. Pardo, Ma. Del Carmen, 1992, *La modernización administrativa en México*. COLMEX.
23. Payne, James; V. *What's wrong with the center?*, *The American Enterprise*; Washington, vol. 7, No. 1 Jan 1996.
24. Peters, B. Guy, *The future of Governing: Four Emerging Models*, University Press of Kansas, 1996.
25. Peters, B Guy; Savoie, Donald J., *Managing incoherence: The coordination and empowerment conundrum*, *Public Administration Review*, vol. 56, No. 3, Washington; May/Jun 1996.
26. Peters, B. Guy, *Futuras Alternativas para la Administración Pública*, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 7-8, Septiembre de 1996-abril de 1997.
27. Peters, B. Guy; John Pierre, *Governance without government? Rethinking public administration*, en *Journal of Public Administration Research and Theory*; Volumen 8, No. 2, Abril de 1998.
28. Peters, B. Guy, *Managing horizontal government: The politics of coordination* *Public Administration*, vol. 76, No. 2; Summer 1998; London.
29. Rose, W. ; Menifield, C.; *Government reform: What are the alternatives?*, *Policy Studies Journal*, Vol.25, No. 4; Urbana; invierno de 1997.
30. Svara, James H; *Reforming or dismantling government?*, *Public Administration Review*, vol 56, issue 4, Washington; Jul/Aug 1996.
31. Terry, Larry, *Administrative leadership, neo-managerialism, and the public management movement*, *Public Administration Review* Vol.58, No. 3; Washington; May/Jun 1998.



# La incidencia de las organizaciones civiles en el proceso de incorporación del sida a la agenda de gobierno en México.

Por:  
Héctor Miguel Salinas Hernández\*

*"La verdadera prueba de una inteligencia superior es poder conservar simultáneamente en la cabeza dos ideas opuestas, y seguir funcionando. Admitir, por ejemplo, que las cosas no tienen remedio y mantenerse sin embargo, decidido a cambiarlas."*  
Scott Fitzgerald.

*El SIDA ha representado, y continúa haciéndolo, un reto especial a las autoridades acostumbradas a gobernar impunemente, pues en el marco de la reforma del Estado, la sociedad civil se ha organizado para coadyuvar, presionar, modificar, alterar o redefinir la política pública respecto al SIDA.*

*El presente artículo tiene la intención de abordar cuáles han sido las formas de organización que la sociedad civil se ha dado para trabajar en la respuesta al problema de salud pública que implica la pandemia del SIDA y cuál ha sido su influencia en la agenda del gobierno para la atención del problema.*

*En el caso de las organizaciones civiles conservadoras, su relación con el gobierno ha sido permanentemente de enfrentamiento, de no-colaboración y acercamiento; en el de las liberales, han entendido la importancia que tiene una acción concertada, aprovechando los alcances institucionales del CONASIDA y valorando, lo mismo que el Consejo, la importancia que tienen ellas mismas en el trabajo comunitario y en la gestión pública.*

**Palabras clave:** Sociedad civil, organizaciones civiles, políticas públicas, sida, agenda de gobierno.

*This article performs the purpose to analyze the forms of organization that society has shown to work about pandemy of aids and which its influence in government agenda to its attention.*

*Aids has represented a special chalenge to authorities which have been aquainted to rule without being punished, for within the state reform frame, civil society has organizad to support, press, modify, alter or redeflne public policy regarding aids.*

*In the special case of conservative civil organizations, its relationship with government has permanently been one of clash, non-colaborating. in the liberal one, importance of concerted actions has been understood by making profit of Conasida institutional reach, revalorating as in the case of the council, the importance of community work in public managing.*

**Key words:** Civil society, civil organizations, public policy, aids, government agenda.

\*Maestro en  
Administración Pública y  
Candidato a Doctor en  
Ciencias Sociales por la  
UNAM; actualmente es  
Profesor de la Facultad  
de Ciencias Políticas y  
Sociales de la UNAM, y  
de posgrado en la  
Universidad del Valle de  
México.

## Introducción

El presente artículo tiene la intención de abordar cuáles han sido las formas de organización que la sociedad civil se ha dado para trabajar en la respuesta al problema de salud pública que implica la pandemia del SIDA y cuál ha sido su influencia en la agenda del gobierno para la atención del problema.

A partir de una breve descripción del contexto socio-cultural en el que dichas organizaciones trabajan, mencionaré cuales son sus principales características en cuanto a su estructura, las etapas diversas de su desarrollo, los rasgos más distintivos de su cultura política y los dos tipos de organizaciones civiles (en adelante OC's) con trabajo en SIDA en México.

A continuación señalaré en particular el trabajo de las Organizaciones de corte "liberal", con el cual surge, de hecho, la manifestación pública de la sociedad civil en torno al padecimiento y que refleja, asimismo, la historia primigenia de la participación social y política en torno al mismo; mencionaré después a las de corte "conservador". Finalmente destacaré su influencia en la agenda gubernamental.

## Elementos del contexto

Hacia 1984, cuando comenzaron a salir a la luz pública los primeros casos de SIDA, no era conocido el agente patógeno causante de la enfermedad; de tal suerte, la razón médica, ante su imposibilidad de explicarla, depositó en ciertos grupos sociales ya de por sí marginados, la "responsabilidad" de la nueva plaga. La sociedad, necesitada de un "chivo expiatorio" ante la angustia y el miedo, quiso explicarse entonces la epidemia como un asunto de tipo moral, como el castigo divino a los pecadores y pregoneros de los excesos.

Se depositó entonces la responsabilidad en los homosexuales, las prostitutas, los drogadictos y aún los haitianos; es decir, el problema se centró en los marginales, en sus prácticas, sus costumbres, su identidad. Todos aquellos que se encontraban fuera de esos grupos se sintieron entonces invulnerables, sin problema y con autoridad para acusar. «Llegó a decirse que la práctica del *fellatio* y la ingestión del semen era un mecanismo inmunodepresor, que la penetración anal rasgaba las paredes del ano e introducía agentes patógenos, que la promiscuidad disminuía las defensas naturales... y algo del mismo tono para los heroinómanos... y los haitianos, en su caso (por) el hacinamiento de la pobreza,

su condición de negros... su supuesto intercambio sexual o alimentación con monos verdes».<sup>1</sup>

“...Se adueña del escenario el moralismo apoyado en el antiguo prejuicio exterminador de la homofobia. ¡‘Hay que aislar a los homosexuales!’ ‘¡El Cáncer gay es castigo de Dios!’ ‘¡Este es el resultado de la permisividad!’ Los sacerdotes, los padres de familia habilitados como redentores de la humanidad; la cantante Donna Summer, las autoridades municipales, los obispos y cardenales coinciden: el mal se concentra sobre quienes viven en el mal... Se acabó la revolución sexual... Al riesgo cierto se añade el peso de la moralización con sus terribles consecuencias. Al estrépito orgásmico de los setentas sucede la devastación.”<sup>2</sup>

Los medios de comunicación contribuyeron de manera importante a la creación de los mitos en torno al SIDA, al publicar información falsa, alarmista, sin sustento científico pero fácil de vender. “En México la información sobre el SIDA es por lo menos irregular y caótica y se concentra, al principio, en gacetillas de divulgación científica, en versiones pintorescas sobre el ‘cáncer gay’, en notas sobre la pareja de amantes enfermos que se lanza desde lo alto del

Empire State, o sobre el ladrón capturado que le escupió a los policías jurando tener SIDA”<sup>3</sup>

Francisco Pamplona, en un interesante trabajo señala: “se sabe que esta orientación ‘amarillista’ de la prensa — se coincide plenamente con lo señalado por Habermas— es correlativa a su papel en la cultura de masas y a la necesidad de incrementar sus ventas.”<sup>4</sup> Pero las campañas de linchamiento y las respuestas grotescas de la irracionalidad social no sólo llegaron a lo declarativo. También se llevaron al terreno de lo físico: en Campeche y en Veracruz se persigue a travestis y homosexuales notorios,<sup>5</sup> en Mérida se detiene a personas *gay* sin orden de aprehensión y a activistas que reparten condones.<sup>6</sup>

Ante la irrupción violenta del SIDA y las respuestas de la prensa, la Sociedad Civil Organizada, principalmente de los sectores antes confluyentes en el Movimiento de Liberación Homosexual, fue la primera, antes incluso que el Estado,<sup>7</sup> en trabajar y ensayar respuestas ante la problemática del SIDA. No es extraño entonces que hayan sido las OC’s de estos sectores las que hayan acumulado una basta experiencia de trabajo. Las primeras respuestas de estos grupos e individuos se caracterizaron por

<sup>1</sup> Galván, González y Morales. Del SIDA en México, p. 110.

<sup>2</sup> Carlos Monsiváis, *Las Plagas y el Amarillismo: Notas sobre el SIDA en México*, p. 118.

<sup>3</sup> Carlos Monsiváis, *op. cit.*, p. 119.

<sup>4</sup> Francisco Pamplona. El SIDA en la Prensa de México: Análisis del Discurso Periodístico, p. 392.

<sup>5</sup> La asociación Regional Sureste contra el SIDA, Ya’ax Che, se pronunció al respecto en oficio dirigido a la opinión pública y a los reporteros de la fuente, el 25 de septiembre de 1990. Esta información nunca se hizo pública pero el documento existe; a mis manos llegó una copia del original.

<sup>6</sup> Mexicanos Contra el SIDA presentó una denuncia pública contra los hechos el 2 de octubre de 1990, a través de una conferencia de prensa. En ella se explica con datos pormenorizados los hechos, así como los artículos constitucionales violados, los motivos políticos y religiosos de tales campañas, etc. Al respecto puede consultarse el documento: “Denuncia de Mexicanos Contra el SIDA sobre los acontecimientos ocurridos en Mérida relativos a las campañas de prevención y la actuación de funcionarios públicos menores de ese estado, que contraviniendo lo dispuesto por la Constitución Política y las Políticas Federales de Salud.” elaborado por Arturo Díaz y Samuel Mata, 2 de octubre de 1990, México, D. F.

<sup>7</sup> Los primeros trabajos de la OC’s en SIDA datan, como he señalado, de 1983, mientras que el Comité Nacional para la Prevención y Control del SIDA, CONASIDA, fue creado en 1986 y reestructurado en 1988.

“una enorme entrega y voluntad de servicio, llenas de entusiasmo y sacrificio, pero guiadas más por el ensayo y el error, la improvisación y el aislamiento, la ausencia de planeación y recursos, la incomprensión de coincidencias entre unos y otros y las querellas internas y contra el gobierno.”<sup>8</sup>

“Por su trascendencia nacional e internacional, el ejemplo más connotado es el de Mexicanos contra el SIDA, Confederación de Organismos No Gubernamentales, A.C. (MCSC), una organización que pareció en su momento convertirse en modelo para otras similares en la región, pero que, tras múltiples convulsiones internas de carácter político, ideológico y administrativo, facilitadas por una estructura constitutiva excesivamente rígida, entre otras causas, no logró salir adelante.”<sup>9</sup>

MCSC se integró bajo la figura legal de Confederación de Organismos No Gubernamentales en julio de 1989, y para 1991 contaba con 14 organizaciones cuya sede se encontraba en el Distrito Federal, Nezahualcóyotl, Tijuana, Guadalajara y Mérida, y cinco más en proceso de integración. Su finalidad fue “facilitar a sus miembros (grupos, no individuos) la referencia de servicios propios y oficiales

y el acceso a todo tipo de servicios materiales y financieros, nacionales e internacionales, así como propiciar el fortalecimiento de su organización y actividades, y tener una presencia pública y política que permita avanzar en forma conjunta en el combate del VIH y en la defensa de los Derechos Humanos de quienes viven con VIH/SIDA.”<sup>10</sup> MCSC funcionó principalmente con trabajo en cinco frentes o programas: <sup>11</sup>

1. Programa de Información: creación de un banco de datos bibliohemerográficos, protocolos médicos y tratamientos y diversos materiales manuales producidos por las OC's integrantes.
2. Programa de Educación: se impartían talleres de capacitación para replicadores o administradores de las OC's en las siguientes áreas: Organización y procesos grupales, sexualidad y SIDA, políticas de financiamiento y elaboración de proyectos, comunicación, terapia corporal de emergencia y proceso de VIH y otros.
3. Programa de Atención: apoyo a los grupos que trabajan en la autoayuda y la ayuda humanitaria, facilitando la gestión de protocolos, materiales médicos y la gestión y ayuda de todo tipo.

<sup>8</sup> Juan Jacobo Hernández, *El Trabajo en VIH/SIDA de las Organizaciones No Gubernamentales Mexicanas* p. 655.

<sup>9</sup> *Ibid.* p. 658.

<sup>10</sup> Mexicanos Contra el SIDA. *El Nacional*, Suplemento *Sociedad y SIDA* No. 13, México, octubre de 1991.

<sup>11</sup> *Idem.*

4. Programa de Enlace Regional: apoyo a los grupos que se encuentran integrados en el interior del país, en lo referente a trámites y relaciones con dependencias y organismos nacionales e internacionales, del sector social o gubernamental.
5. Programa de Desarrollo Grupal: traslado de recursos financieros para el proyecto de los mismos de acuerdo con el plan de trabajo de cada organización.
6. Además sostenía un pequeño programa administrativo que servía para apoyar con asesoría administrativa, contable y fiscal a los grupos, además de que favorecía el trabajo de los programas operativos.

MCSC "contaba para su operación y viabilidad con importantes y considerables fondos de agencias financieras del exterior, tuvo una presencia política destacada en el país y en el extranjero, y hasta la fecha, ha sido la única organización nacional de SIDA que llegó a aglutinar de manera más o menos permanente y a lo largo de cuatro años, a más de veinte organizaciones de lucha contra el SIDA en todo México."<sup>12</sup>

La desaparición de Mexicanos contra el SIDA dejó un enorme vacío, tanto organizativo como político, pero más

lamentable todavía, de tipo moral, lo que provocó que muchas organizaciones nacidas en el seno de la Sociedad Civil, estén plenamente convencidas de la necesidad de caminar solas, si es que quieren permanecer más o menos algún tiempo en el espectro de trabajo en SIDA. Este vacío de acción o "acción constreñida", como la llama Juan Jacobo Hernández, ha provocado que los sectores más conservadores avancen en sus propuestas, generando con ello una supuesta aceptación de sus ideas en torno al SIDA, casi unánime del resto de la sociedad.



Manuel Carmona Bernal

<sup>12</sup> Juan Jacobo Hernández, *Ibid*,



Al momento en que surgen a la luz pública las primeras organizaciones principalmente integradas por homosexuales jóvenes, surgieron también posturas encontradas que aseguraban que el SIDA es un castigo divino, una plaga que merecen todos aquellos que se encuentran fuera del “plan de Dios”. Algunas organizaciones del conservadurismo se manifestaban en contra de las aspiraciones de homosexuales de ser tratados como ciudadanos iguales, con respeto a sus derechos fundamentales, pues en su lógica, atentan contra la naturaleza negando los principios que, según ellos, son básicos respecto a la sexualidad, es decir, que ésta sirve solamente para la reproducción de la especie y que debe realizarse entre una pareja heterosexual, después de haber contraído matrimonio, religioso, por supuesto.

Así las cosas, al surgir la epidemia del SIDA, estas organizaciones encontraron pronto al culpable; éste sería todo aquél que se encontrara fuera de los supuestos de la moral judeo-cristiana. “Aborto, relaciones extra conyugales, amor libre, divorcio, sexo por placer, sexo seguro, prostitución (o ‘trabajo sexual’), anticonceptivos, condón, ‘pornografía’ masturbación, son palabras malditas para los oídos del Papa Juan Pablo II, de

nuestros jerarcas católicos, incluyendo a los obispos más ‘revolucionarios’, de empresarios y políticos que hacen gala de sus convicciones religiosas y, desde luego, de los militantes, poco numerosos para nuestra fortuna, de grupos de la extrema derecha como Pro-Vida, Ancifem y la Unión Nacional de Padres de Familia, organizaciones cuyos miembros no se conforman, si realmente lo hacen, con abstenerse de los perversos ‘placeres de la carne’, sino que encuentran la medida de su propio placer en la prohibición de todas las prácticas que ellos consideran ‘inmorales’ y que, aunque no les guste, son tan antiguas como la humanidad misma”<sup>13</sup>

### **Características generales de las organizaciones civiles con trabajo en sida en México**

#### *a) Etapas de Desarrollo*

Muy pocas veces el Estado mexicano ha tenido que enfrentar la discusión pública de sus políticas en materia de salud y menos aún las que se refieren a un problema en particular. El SIDA ha representado, y continúa haciéndolo, un reto especial a las autoridades acostumbradas a gobernar impunemente, pues en el marco de la reforma del Estado, la sociedad civil se ha organizado para coadyuvar, presionar, modificar, alterar o redefinir la política pública respecto al SIDA.

<sup>13</sup> Edgar González Ruiz.  
Conservadurismo y Sexualidad,  
p. 7.

El proceso de conformación de la política sobre SIDA está sumamente ligado al proceso desarrollado por el movimiento social generado en torno al padecimiento en México, en tanto las organizaciones e individuos que lo conforman han sido muy importantes en la respuesta práctica del problema.

Siguiendo el modelo de análisis propuesto por CONASIDA,<sup>14</sup> es posible encontrar “cuatro etapas en la vida de los OC’s y por lo tanto cuatro etapas en la relación Estado-OC’s en México”<sup>15</sup>

La primera fase, que puede llamarse reactiva o de reacción social, se caracteriza por la acción de grupos de homosexuales, hombres y mujeres, y trabajadoras del sexo comercial, que incorporaron a sus programas aspectos de información, prevención y capacitación sobre SIDA. La segunda etapa, que puede llamarse de coordinación, se caracteriza porque varias OC’s buscaron integrarse entre sí a través de redes, confederaciones y grupos, tendientes a buscar más fuerza en sus planteamientos sobre información, prevención y Derechos Humanos. La tercera fase, de depuración y desarticulación, es identificable por la desaparición de muchos organismos y redes, y el escaso surgimiento y

permanencia de otros. La cuarta etapa, de consolidación, se caracteriza por la consolidación de diversos grupos, tanto liberales como conservadores, en el trabajo sobre SIDA.<sup>16</sup>

#### b) Estructura

En un estudio aparecido originariamente en el *Journal of Democracy*, en 1994,<sup>17</sup> Larry Diamond señala algunas de las características principales de la sociedad civil en un interesante trabajo en el que hace mención a la forma institucionalizada u organizada de dicha sociedad, es decir, a las Organizaciones Civiles.

En tal ensayo Diamond señala algunas de las características de las Organizaciones Civiles, mismas que son totalmente aplicables a aquéllas con trabajo en SIDA, cuya labor se desarrolla en México, y que constituyen lo que llamo su “estructura”, es decir, las bases ideológico-organizativas de dichas entidades. Estas características son las siguientes:

1. “Son espacios de vida social organizada que es voluntariamente auto generada, (altamente) independiente, autónoma del Estado y limitada por un orden legal o juego de reglas compartidas”.<sup>18</sup>

<sup>14</sup> El modelo de cuatro etapas es propuesto por CONASIDA en el Directorio de OC’s 1995, OMS, México, 1995. Cabe destacar, sin embargo, que los contenidos de cada etapa que aquí desarrollo, distan de la versión “oficial” de la relación OC’s-Estado, presentada por el Consejo en el mismo texto y en otros.

<sup>15</sup> CONASIDA, Directorio OC’s 1995, p.1.

<sup>16</sup> Idem.

<sup>17</sup> Aparecido en 1997 como: Larry Diamond. Repensar la Sociedad Civil, en *Metapolítica*, Vol. 1, Num.2, pp. 185-198.

<sup>18</sup> Larry Diamond, op. cit. p. 186.

2. Pueden sobrevivir (aunque sea de manera disminuida) a pesar de la ilegalidad o desdén del Estado, siempre que tengan un cierto grupo de reglas compartidas y aceptadas por sus integrantes. “Esa es la condición irreductible de su condición civil”<sup>19</sup>
3. Pueden manifestarse de diferentes modos. Formales o informales; los grupos pueden ser: económicos, culturales, informativos y educativos, de interés (diseñados para promover o defender el funcionamiento común o los intereses particulares de sus miembros), de desarrollo, con orientación específica, cívicos.
4. Se relacionan de manera directa con “el mercado ideológico” y el flujo de información e ideas. “Esto incluye no sólo a los medios de comunicación independientes, sino también a las instituciones que pertenecen al amplio campo de la cultura autónoma y la actividad cultural...”<sup>20</sup>
5. Tienen que ver con fines públicos antes que privados.<sup>21</sup> En tal sentido, se constituyen como “entidad intermediaria entre la esfera privada y el Estado”.<sup>22</sup> Sin embargo, no pretenden sustituir a este último en sus funciones o atribuciones (toma del poder), sino coadyuvar con él y, al mismo tiempo, presionarlo para obtener “concesiones, beneficios, cambios en las políticas (públicas), asistencia, compensaciones o compromisos.”<sup>23</sup>
6. Las Organizaciones Civiles, son manifestaciones institucionales de la Sociedad Civil, la cual es autónoma y distinta de tres arenas de acción social, a saber:
  - 6.1 El Estado. Aunque se relaciona con él “de alguna manera... no tiene como objetivo obtener el poder formal o la dirección en el Estado”.<sup>24</sup> Es, además, pluralista, es decir, “ningún grupo en la sociedad civil busca representar al conjunto de los intereses de una persona o de una comunidad”.<sup>25</sup>
  - 6.2 La sociedad en general. “Por cuanto involucra a ciudadanos *actuando colectivamente en una esfera pública* para expresar sus intereses, pasiones e ideas... (siendo) intermediaria entre la esfera privada y el Estado,... excluye la vida familiar e individual, la actividad interior del grupo, (tal como) recreación, entretenimiento o espiritualidad, las empresas lucrativas de firmas de negocios particulares y los esfuerzos políticos para controlar el Estado.”<sup>26</sup>
  - 6.3 La Sociedad Política. “Entendida esencialmente como el sistema de partidos políticos.”<sup>27</sup>

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

<sup>20</sup> Idem.

<sup>21</sup> Idem.

<sup>22</sup> Ibid, p. 186.

<sup>23</sup> Ibid, p. 187.

<sup>24</sup> Idem.

<sup>25</sup> Ibid, p. 188.

<sup>26</sup> Ibid, p. 186.

<sup>27</sup> Ibid, p. 188.

c) *Cultura Política.*

Hablar de una cultura política única de las Organizaciones No Gubernamentales con trabajo en SIDA es francamente difícil, debido a las dificultades conceptuales que se presentan para poder definir, de manera unificada, a la sociedad civil.

“En principio, más que de una cultura acabada e inmutable, es preciso hablar de rasgos comunes de cultura política entre OC’s... algunos (de los cuales) pueden ser compartidos con otro tipo de organizaciones...”<sup>28</sup> Sin embargo, “independientemente de los modelos ideológicos de pertenencia de las OC’s, hay creencias, actitudes, valores e identidades comunes a grupos de individuos que se traducen en prácticas sociales, por lo cual se puede hablar de una cultura política”<sup>29</sup> Siguiendo a Sara Gordon es posible señalar como los más importantes rasgos de esa cultura política los siguientes:

1. El propósito de pretender contribuir a lograr cambios en el país, lo que podría significar, por ejemplo, cambios en la política pública de salud, más concretamente en lo referente al control de la pandemia del SIDA, en lo referente a recursos

financieros, medicamentos, acceso a servicios médicos, etc.

2. El anterior propósito se relaciona con la creencia en la necesidad de favorecer cambios en valores y conductas, por ejemplo, aquéllas que ponen a las personas en situación de riesgo ante el VIH, la mayoría generadas por la ignorancia respecto a vías de transmisión.
3. Los anteriores cambios, sin embargo, se dan con base en otro valor esencial, esto es, con plena autonomía del Estado y de Partidos Políticos, lo que además lleva, en algunos casos, a la autonomía de organismos que financian proyectos, con la consecuente problemática para realizarlos.
4. Otro rasgo es el predominio de una cultura colectivista que comprende dos aristas: la voluntad de representar a un pueblo genérico, es decir, a intereses generales y abstractos, como “la salud pública”, y la preferencia por la modalidad de representación de cuerpos antes que de individuos, hablando por ejemplo de los pacientes o de las personas que viven con VIH, antes que de un individuo en particular, con nombre y apellidos.
5. La valoración extremadamente positiva de la organización social, lo que lleva a la creencia de que todo es

<sup>28</sup> Sara Gordon, *La Cultura Política de las Organizaciones No Gubernamentales en México*, p.60.

<sup>29</sup> *Ibid*, p.61.

posible resolverlo desde la sociedad civil, creando una lucha de contrarios donde “lo bueno” proviene de la sociedad civil organizada y “lo malo” proviene del Estado, lo que lleva, a su vez, al desprecio de éste e, incluso, a su confrontación. Al respecto son ejemplos las muchas historias de OC's Vs. CONASIDA desarrolladas a lo largo de varios años, y de lo cual dieron cuenta en su momento, además de los implicados, documentos internos de las OC's y algunos medios de comunicación.

#### *d) Tipología*

Sin pretender esquematizar y con fines prácticos, es posible mencionar dos grandes tipos de Organizaciones con trabajo en SIDA en México: aquéllas con una orientación liberal, abierta, y aquellos grupos tradicionalistas asociados al conservadurismo.

### Grupos Liberales

Por “liberales”, se entiende a aquéllas organizaciones alejadas ideológica y prácticamente, de postulados que pretendan ver el problema del SIDA como uno de tipo moral, cuya respuesta concreta deba incluir criterios uniformes de conducta abstinente en lo sexual, y excluyente en la atención médica.

Son de tipo liberal porque la respuesta que buscan del Estado y que ofrecen como instituciones a la sociedad en general, busca ser respetuosa de la diferencia, tolerante ante las diversas opciones y la libertad de oportunidades; es, por lo tanto, una respuesta amplia. Definen al SIDA como un problema de salud pública, que requiere la atención especializada de diversas disciplinas científicas, del campo natural y social, y cuya atención debe pasar por la modificación de conductas con criterios preventivos, no morales. Asimismo, esperan del Estado mayor atención, tanto preventiva (a través de campañas en medios de comunicación, intervenciones educativas específicas para grupos específicos, etc.) como terapéutica, (a través de más y mejores medicamentos accesibles, mejor atención médica, etc.) y desarrollan trabajo preventivo con comunidades y sectores específicos, en el que promueven, de manera abierta, el uso de barreras profilácticas, como el condón, entre otras técnicas de sexo protegido y sexo seguro.

Su autodefinición como organizaciones liberales se relaciona, también, con su origen. La mayoría de estas organizaciones tienen, de una manera u otra, origen en el movimiento *gay* de las grandes ciudades, o en la tradición de izquierda mexicana, lo que hace que sus

planteamientos se alejen de los enarbolados por la derecha tradicional, que, como trataré de demostrar más adelante, forman parte de la ideología de los grupos "conservadores".

De manera general es posible encontrar bajo esta denominación tres tipos de organizaciones.

1. En primer lugar están aquellas que tienen una visión política del problema y exigen una respuesta del mismo tipo, se organizan y reconocen como grupos de presión, pueden o no realizan actividades compensatorias o asistenciales. Un ejemplo al respecto es el Colectivo Sol.
2. En segundo lugar encontramos las que ofrecen una respuesta de tipo asistencial, no se conciben como grupos políticos, no tienen un planteamiento global del problema pero se especializan en atención médica, psicológica y social (derechos humanos, tanatología, etc). Al respecto se puede mencionar a la Fundación Mexicana para la Lucha contra el SIDA.
3. Finalmente encontramos aquellas que se conforman para cualquier otra actividad (social, cultural, económica), pero que, por diversas razones, incluyen la prevención del VIH/SIDA dentro de sus objetivos y

actividades, aunque éstas se realicen como secundarias, alternativas o menos prioritarias. Un ejemplo es el Club Leather de México.

En cuanto a su origen, podemos encontrar que estas organizaciones lo tienen de dos tipos: aquéllas que se encontraban organizadas antes de la irrupción del problema y por sus características (membresía homosexual, por ejemplo, que ha sido la población más afectada) tuvieron que asumir un trabajo preventivo casi como actividad única, en torno a la cual giró la defensa de sus derechos civiles, políticos y humanos (1ª generación), y aquéllas que se organizaron *ex-profeso* para trabajar en SIDA, bajo cualquiera de los esquemas recién mencionados (2ª generación).<sup>30</sup>

## Grupos Conservadores

Principalmente se trata de Organizaciones conformadas por antiguos miembros de asociaciones estudiantiles y de choque de universidades privadas, que tienen nexos importantes con sectores conservadores de la política, como el Partido Acción Nacional, con bastante unidad entre sí, y con alta incidencia en medios de comunicación masiva.

<sup>30</sup> La caracterización por generaciones de OC's con trabajo en SIDA, es elaboración de Juan Carlos Hernández quien fue fundador de Mexicanos Contra el SIDA, Confederación de Organismos No Gubernamentales, (MCSC), fue el esfuerzo organizativo más importante en el trabajo preventivo sobre SIDA en México; actualmente es presidente del Grupo Xochiquetzal, con sede en la ciudad de Xalapa, Veracruz. Para él, la primera generación de OC's se caracterizaba por:

1. Su denominación general como "colectivos";
2. Eran pequeños grupos de poca membresía y sin planteamientos concretos;
3. Provenían de lo que había sido el movimiento de liberación homosexual, que hacia los años de 1982-1984 había sufrido una total desarticulación y desmembramiento por rencillas y diversos problemas, mismos que serán muy importantes para explicar el fracaso MCSC.
4. No eran sociedad civil organizada, es decir, no existía la institucionalización (la primera ONG que se registró como asociación civil ante las autoridades correspondientes fue el Grupo Cálamo, en 1985).

La segunda generación de OC's se distingue por:

1. Son agrupaciones institucionalizadas en su mayoría.
2. Cuentan con muchos recursos económicos.
3. Su membresía es ampliamente heterosexual y con mayor presencia femenina.



Manuel Carrón Benca

Aunque su membresía es poca, poseen amplio poder económico, lo que les permite tener cierta influencia en algunos medios gubernamentales, además de las coincidencias de tipo moral con algunos tomadores de decisiones.

Frente al problema del SIDA pretenden una respuesta de “moral pública”, alegando que las campañas implementadas por el Estado son “genocidas”, debido, según dicen, a la ineficacia de los métodos de prevención recomendados en ella (condón). En este orden de ideas, proponen la abstinencia y la fidelidad conyugal como únicas vías válidas para detener la pandemia. En lo que respecta a la sexualidad (tema indisolublemente ligado al del SIDA), aseguran que ésta debe servir solamente para la reproducción y debe estar alejada del placer y la promiscuidad. Las Organizaciones conservadoras aseguran que la pandemia es un castigo divino producto de la pérdida de los “valores universales.”

Dentro de esta clase de OC's se pueden ubicar las siguientes.

1. Amplios sectores de la jerarquía católica.
2. Asociaciones conformadas para cumplir otro tipo de objetivos, que con el surgimiento de la pandemia se han manifestado por una respuesta “moral” y han incorporado a sus actividades algún trabajo sobre la pandemia.
3. Asociaciones cuya intención original fue la de conformarse como una conciencia moral colectiva contra aquellos grandes problemas de actitud de los ciudadanos, tales como la infidelidad, el aborto, la pérdida de fe, cambios en las leyes y otros; en este caso, se trata de organizaciones a cuyos fines el SIDA cayó como anillo al dedo.

De estas Organizaciones es importante mencionar algunas características comunes, además de las referentes a su postura frente al SIDA y a la sexualidad:

1. Membresía: las Organizaciones de tipo conservador en México, por regla general tienen pocos militantes, aunque sus actividades les permitan aparentar el tener muchos simpatizantes. Sus figuras públicas son pocas. El Comité Nacional Pro-Vida y la Unión Nacional de Padres de Familia, UNPF, ejemplifican bien este aspecto. En el caso de la primera Organización, Jorge Serrano Limón, fue su presidente durante más de diez años; además, prácticamente era el único que figuraba;

lo mismo se le veía en “debates” en programas televisivos, en entrevistas para radio, televisión y prensa, que cancelando obras de teatro que “van contra la moral”, o “marchando” para protestar contra las campañas preventivas del gobierno, e interponiendo demandas ante la Procuraduría General de la República en contra de quien, según él, “atenta contra la salud pública”.

2. Su poderío económico: por regla general, este tipo de organizaciones cuenta, de manera directa o a través de alianzas, con una gran cantidad de recursos económicos, lo que les permite pagar inserciones en medios de comunicación masiva, medios de transporte colectivo, etc.; Además, tienen amplias coincidencias axiológicas, en varios temas, con el capital financiero, lo que les permite incluso el chantaje económico para imponer sus convicciones. Al respecto es muy representativa la condición que las Compañías Bimbo y Barcel le pusieron a Televisa, en 1992, para otorgarle el contrato de publicidad de sus productos, aprovechando las lagunas de la Ley Federal de Radio y Televisión,<sup>31</sup> esa condición fue no proyectar en horario estelar ningún *spot* que anunciara el uso o venta de preservativos o condones, aún cuando se tratara de los mensajes producidos y creados por el CONASIDA,<sup>32</sup> es decir, por el Gobierno.

3. La Intolerancia como práctica: las Organizaciones de tipo conservador se han caracterizado por ser ampliamente intolerantes; y aunque manejan un discurso de amor a la vida y a sus semejantes inspirado en la doctrina cristiana, sus acciones públicas se alejan de tal doctrina.<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Hacia el año de 1988 organizaciones del sector conservador encabezadas por Pro-Vida realizaron una protesta contra el Museo Nacional de Arte Moderno y en particular contra su director, Jorge Manrique, por haber permitido la exposición de ciertos cuadros que supuestamente eran irreverentes contra la imagen de la Virgen María. La protesta culminó con el retiro de los cuadros autoría de Rolando de la Rosa, la destitución del director del museo y la convocatoria a una manifestación pública de “desagravio” convocada para realizarse en el Zócalo capitalino.

Otro acto de intolerancia hacia la disidencia moral fue el realizado en contra de la obra de Teatro “El Concilio de Amor” dirigida por Jesusa Rodríguez, quien fue reiteradamente amenazada de muerte si no cancelaba las presentaciones de dicha obra. Jesusa demandó a Jorge Serrano Limón; unos días después, casualmente, algunos ladrones forzaron la entrada de los camerinos del teatro donde la obra se representaba robándose únicamente las pelucas, vestuario, cables y toda clase de instrumentos necesarios para la escenificación de la obra. Poco después se presentó un grupo de personas pertenecientes a Pro-Vida a intentar sabotearla, lo cual no fue posible gracias a la intervención de la policía.

El 14 de junio, también de 1992, el Gobernador interino de San Luis Potosí, Gonzalo Martínez Corbalá decidió suspender las actividades de la Fundación Mexicana de Planificación Familiar (MexFam), después de haberse reunido con representantes de Organizaciones como la Unión Estatal de Padres de Familia, el Movimiento Familiar Cristiano y otros de similar tendencia, quienes habían acusado a MexFam de difundir “un enfoque de la sexualidad sólo como entrega al placer.”

El 16 de julio del mismo año, a petición del obispo Rafael García González, el presidente municipal de la ciudad de León, en Guanajuato, prohibió la realización de una conferencia referente al aborto en la Casa de Cultura. Más tarde un grupo de mujeres panistas y de la Organización Pro-Vida impidieron violentamente la realización de la misma conferencia en las instalaciones de un boliche. Días después, el alcalde panista, el obispo de la ciudad y el Cardenal Corripio reconocieron que la prohibición de la conferencia había sido negociada entre el político y los religiosos.

También en 1992 hubo manifestaciones públicas de estos sectores contra la presentación de la obra de teatro “La Tarea”, la cual estuvo a punto de ser prohibida por el gobierno estatal de Nuevo León. Asimismo en 1993 pretendieron impedir la designación de Luis de la Barra como presidente de la Comisión de Derechos Humanos del D.F. debido a que el jurista había publicado poco antes un libro sobre el aborto, donde discernía de la opinión conservadora. En octubre del mismo año presionaron a la Secretaría de Gobernación para que negara la visa a la cantante Madonna, lo cual les fue negado.

En 1994 inició una campaña en contra de la asociación “Católicas por el Derecho a Decidir”, que defiende el derecho al aborto y la preferencia sexual, principalmente, acusando a sus integrantes de no ser católicas, pretender dividir a la Iglesia y ser machistas. Asimismo presionaron al gobierno para que cambiara su postura en la Conferencia Internacional del Cairo en una “campaña de presiones políticas, recolección de firmas, actos de protesta y hasta oraciones... en la que ha ocupado un lugar central, además de la misma jerarquía católica, el Movimiento de Solidaridad Iberoamericana, dirigido por Marivilla Carrasco”

Con este mismo motivo “Pro-Vida organizó varias manifestaciones frente a la embajada de Estados Unidos... Cabe mencionar que los «providos» y sus amigos son capaces de llegar a los extremos más violentos cuando las leyes y las autoridades no actúan como ellos quieren, como lo demuestra el hecho que sus homólogos estadounidenses han perpetrado ya varios asesinatos como parte de sus protestas contra la administración Clinton, que uo comparte sus puntos de vista sobre el aborto.”

<sup>31</sup> La Ley Federal de Radio y Televisión establece que el 12.5% del tiempo total de emisiones de los medios concesionados a particulares en México, debe ser cedido para que el gobierno Federal pueda emitir anuncios y mensajes concernientes a los programas de la Administración Pública. Lo anterior significa que, dividido el tiempo total de transmisiones entre las diferentes Secretarías de Estado y dependencias de la Administración Pública Federal, a la Secretaría de Salud le correspondería el 0.625% del tiempo total de emisiones; no obstante, según datos de CONASIDA, la Secretaría en mención ocupa, por su importancia, el 60% del 12.5%; es decir, 7.5% del tiempo total de transmisiones de los medios de comunicación concesionados.

Este tiempo de la Secretaría de Salud se divide a su vez entre las distintas campañas que realiza: cólera, vacunación antirrábica, deshidratación infantil, adicciones, SIDA, etc. esto da por resultado que los impactos diarios en medios electrónicos, referentes a este último tema, no sobrepasen el número de 15. (cifra risible si se compara con el número de anuncios de Coca-Cola, Marlboro, Bacardi y otros.)

Pero si esto es alarmante, existe otro dato más. A pesar de que la mencionada Ley establece la obligatoriedad en la cesión de los tiempos, en ningún momento establece las “pautas de programación”, es decir, horarios, días, clasificaciones (por cantidad de audiencia o *Rating*) lo que propicia que los monopolios, contrarios a las campañas preventivas, programen los mensajes en horarios con muy poca audiencia, por ejemplo, las 3 de la mañana (Cfr. Ley General de Radio y Televisión).

<sup>32</sup> Ver: Secretaría de Salud. Propuesta de Plan de Medios de Comunicación 1992-94 de CONASIDA, México, 1992, así como: CONASIDA. Historización de las Campañas en Medios Masivos del CONASIDA, 1988-1994, México, 1995.



4. Sus Nexos: las Organizaciones conservadoras tienen vínculos, formales e informales, con los sectores más tradicionales de la Iglesia Católica, así como con algunas personalidades de la política nacional, tomadores de decisiones, lo que hace que muchas de sus posturas frente a la sexualidad y el SIDA sean tomadas en cuenta y, en algunas ocasiones, sean la base de acciones públicas de algunos funcionarios.<sup>34</sup>

y/o políticos. De tal suerte, las OC's son generadoras e impulsoras de diversos rasgos de política en la medida que son actores sociales con intereses particulares, y que buscan insertar sus demandas en la agenda gubernamental para su posterior solución.

En la actualidad las OC's de tipo liberal han buscado establecer vínculos más propositivos y de complementariedad con el gobierno, sin abdicar a sus tradicionales posiciones políticas, sociales y culturales críticas, esto les ha permitido crear puentes para «transitar de la atención de proyectos específicos a la elaboración de políticas públicas con un enfoque más integral, con el propósito de influir en el bienestar general.»<sup>35</sup>

## Incidencia de las organizaciones civiles

Las políticas públicas como procesos sociales, son propiciadoras de arenas de conflicto y acuerdo entre diversas y a veces opuestas fuerzas y actores sociales

<sup>34</sup> Con el Partido Acción Nacional: Aunque se ha empeñado en que no se le tilde de conservador. ("el PAN no es un partido conservador, porque lucha por cambiar el actual Estado de cosas que el sistema y su partido oficial se empeñan en conservar"), el Partido Acción Nacional se ha caracterizado por apoyar de manera muy fuerte las iniciativas de los grupos conservadores. Algunas acciones del PAN y sus miembros, que ejemplifican el apoyo a las iniciativas de los grupos conservadores son:

1. 1992. El ayuntamiento Panista de San Luis Potosí prohíbe la presentación de la obra teatral "La Tarea", de Jaime Humberto Hermosillo; dos años más tarde se exhibió la película del mismo nombre en Monterrey, N.L. en horario nocturno, los legisladores panistas Armando Jasso y Américo Ramírez, exigieron en sesión extraordinaria del Congreso local, la destitución del Secretario de Desarrollo Social, Méntor Tijerina Martínez.
2. El mismo año, autoridades panistas de varios municipios del estado de Chihuahua decomisan publicaciones que atacan con la "moral pública", entre ellas los calendarios de Gloria Trevi y Biby Gaitán.
3. 1993. También en Chihuahua, la mayoría panista promueve reformas al Código Penal estatal en su artículo 219 referente al aborto, derogando las causas de impunidad del delito; de tal forma, ni aunque el embarazo ponga su vida en peligro, o sea producto de una violación, una mujer podría abortar en el estado.<sup>34</sup>

4. En Salamanca Guanajuato, una Ministerio Público panista (que después se convertiría en titular de una fiscalía especial para delitos sexuales) pretendió la sentencia de un joven de apenas 16 años acusado de asesinar imprudencialmente a su sirvienta, argumentando que algunos libros de su propiedad, como "Escenas de Pudor y Livandad", de Carlos Monsiváis, "Autobiografía", de Juan Rufo y otros, ejercían en el chico una influencia satánica.<sup>34</sup>

5. 1994. Diego Fernández de Ceballos, candidato a la presidencia de la República, en diversos actos de campaña afirma que sólo se humilla ante Dios, y que en momentos difíciles de su vida acude a misa o reza; este personaje se hizo tristemente célebre por despreciar al "viejerío", asegurar que el SIDA es asunto de "jotitos" y no de salud pública y por su rechazo, en los hechos, del matrimonio civil, aceptando sólo el religioso.

6. 1996. En Monterrey y Guadalajara es prohibido el uso de minifaldas, blusas con escotes pronunciados y cualquier tipo de ropa que sea llamativa, en las oficinas del gobierno estatal; asimismo en Jalisco se aprueba un bando que impide el libre tránsito de ciudadanos después de las 10 de la noche, salvo riesgo de resultar sospechoso y por tanto detenido e inspeccionado, además de clausurar la vida nocturna en centros de diversión después de las 23 horas; por su parte en Nuevo León y en particular en la ciudad de Monterrey, son clausuradas las discotecas exclusivas para personas gay y cancelada la vida nocturna después de las 24 horas.

Y la lista podría continuar, pero no es el objetivo de estas páginas documentar todas las acciones del conservadurismo convertido en gobierno. "En la esfera política son notorias las relaciones informales y de traslape de miembros entre el PAN y organizaciones con la Unión Nacional de Padres de Familia, Pro-Vida, Ancifem, los Legionarios de Cristo y otras, y en muchas ocasiones se han evidenciado mediante decisiones de gobierno las ideas represivas de muchos políticos panistas quienes frecuentemente tratan de ocultar sus verdaderas convicciones en el curso de sus campañas políticas para no perder el voto de los sectores intelectuales o liberales.

Otros Políticos y Decisores: pero también el PRJ tiene miembros que se identifican con y/o acceden a las presiones de los grupos conservadores. Hay que recordar que la clausura de la campaña de MexFam en San Luis Potosí (supra) se realizó durante el gobierno de un priista, Gonzalo Martínez Corbalá, y que cuando la cantante y actriz Madonna vino a México, fue un diputado de la bancada del PRI, Fernando Lerdo de Tejada, quien expuso los motivos que debían impedir que se le permitiera el acceso a México.

Grupos de Poder Económico: dejaré que los miembros hablen solos. Bimbo y Barcel, pertenecientes a un mismo consorcio, tienen como "política" no anunciarse en medios que contengan contenido pornográfico; Vips, además de su costumbre de cuasi prohibir la entrada a sus instalaciones a homosexuales "obvios", también se niega a vender en sus restaurantes cualquier publicación cuyas portadas sean eróticas; Kodak detiene las fotografías que le son llevadas a sus laboratorios para revelado e impresión que contengan desnudos.

COPARMEX y CONCANACO pertenecen al Consejo Nacional Prodifusión de los Valores Éticos y Sociales (PROVIDAL); los Caballeros de Malta, por su parte, reciben ayuda de "Casa de Bolsa C.B.I., Cervecería Modelo, Gerber, Gigante, Hermanos Vázquez, Kimberly Klark, Palacio de Hierro, Mabe, Sabritas, Tia Rosa," entre otras empresas multimillonarias.

<sup>35</sup> Manuel Canto CH. citado por Pedro H. Moreno S. en op. cit. p. 65

De tal manera, la participación de las Organizaciones Civiles liberales en el proceso de elaboración de las políticas públicas, se da de la siguiente manera:<sup>36</sup>

1. En la Estructuración. Durante el tiempo en que se consideran los diversos elementos que se tomarán en cuenta para saber si un problema se convertirá en un asunto público, se genera un espacio político en el que interactúan la sociedad y el gobierno. Este espacio político es el que permite la gestación de una política.

“Los gobiernos en general son poco permeables a esta participación social en la consideración de los asuntos públicos y se vuelve entonces crucial la intervención de las organizaciones civiles tanto en la creación de puntos de disputa como en la definición que se les dé a los problemas públicos, una vez que las necesidades e intereses sociales se proyectaron al espacio público. En este tránsito también es decisiva la movilización social y en particular la que logren los organismos civiles. Un aspecto más, el más importante, es el de la contribución que pueden hacer a la formación de la agenda de una comunidad política.»<sup>37</sup>

2. En la Definición. Este momento requiere de un ejercicio no sólo político sino también técnico, para poder conocer la manera en que el problema será conceptualizado y, a partir de ello, las diversas alternativas posibles.

“Así, las alternativas de resolución de un problema no son las mejores o ‘las menos peores’ y por tanto únicas, sino las satisfactorias para una comunidad cada vez más heterogénea, y pertinentes para el tipo de impactos que produce aquél. Está presente también la oportunidad de participar en la definición del problema, aunque este momento se ubica lógicamente antes de la exploración de las alternativas, trascendiendo una visión socorrida desde el gobierno de señalar sólo ‘epifenómenos’ y no buscar causas más profundas que ocasionan el problema.»<sup>38</sup>

3. En la Instrumentación. Muchas OC's cuentan con una gran experiencia de trabajo, aunque no la tengan sistematizada; esta gran experiencia de trabajo puede ser aprovechada en el momento de la instrumentación.

“La parte del diseño relacionada con la implementación es sin duda la más justificada para incluir la participación de actores civiles, ya que hoy existe un

<sup>36</sup> Para desarrollar las siguientes líneas tomé algunas citas del texto de Pedro H. Moreno S. denominado «Organismos Civiles y Elaboración de Políticas Públicas».

<sup>37</sup> Pedro H. Moreno S. op. cit. p. 69.

<sup>38</sup> Idem.

amplio consenso entre los estudiosos de las políticas públicas sociales en el sentido de que el financiamiento debe ser con fondos públicos, mientras la producción y provisión, si es posible asegurar calidad y oportunidad, debe realizarse a través de entidades como los organismos civiles.»<sup>39</sup>

sutiles, hasta las expresiones más radicales y feroces de la intolerancia. Quienes actúan defendiendo verdades absolutas tienen una gama muy amplia de presentaciones, pero siempre tendientes a imponer sus conceptos, y buscar influir, sobre todo, en asuntos de tipo ideológico.

4. En lo que se refiere a la evaluación, si ésta es entendida como una fase o momento permanente en el proceso de la política, se tiene que «los organismos civiles... pueden dar lugar a reformulaciones de las políticas más cercanas de las necesidades y el sentir sociales.»<sup>40</sup>

Para explicarse la incidencia del conservadurismo en los rasgos de política pública respecto al SIDA, se deben tomar en cuenta los elementos axiológicos y la visión político-administrativa de los decisores.

Las OC's son, como he dicho antes, generadoras de riqueza social, y por lo tanto, son y deben ser actores importantes de las políticas públicas sociales. Su capacidad para intervenir en distintas etapas o fases de la política y, por ende, de los asuntos públicos, es amplia. El caso del SIDA es un ejemplo claro al respecto.

A continuación explico algunos de los aspectos en los que han influido los OC's conservadores. Debo resaltar el campo principalmente ideológico en el que se desarrolla tal incidencia, lo que ha obligado, en los hechos, a limitar, parcializar o constreñir la acción gubernamental en torno al SIDA.

En lo que respecta a las organizaciones conservadoras, se tiene que el discurso de la represión es uno pero muy diversificado: corre de los aspectos más

Es en los asuntos de la moral pública donde se encuentra una de las grandes bases de incidencia de las OC's conservadoras: su apego a la moral de la agrupación religiosa más importante del mundo, es decir, la Iglesia Católica.

Así, en México, moral pública es casi homologada a moral Católica, muchos de los tomadores de decisiones la profesan, y los que no, o al menos lo hacen de

<sup>39</sup> Idem.

<sup>40</sup> Ibid. p. 70.

manera menos “mocha”, tienen bastante cuidado de no entrar en sus terrenos, menos para contradecirla, pues saben bien que el costo puede serles muy elevado.

Otro factor o base de incidencia lo constituye, como he señalado en el capítulo anterior, el poder económico de grupos empresariales que, de manera coordinada o por simple coincidencia de valores, apoyan a las Organizaciones del conservadurismo. No hay que olvidar que tanto la Iglesia Católica como otras OC's de este tipo, poseen un amplio poder económico.

Si en su tiempo Álvaro Obregón, haciendo referencia a sus contrincantes políticos decía que “no hay generales que aguanten cañonazos de cincuenta mil pesos”, hoy pudiera decirse que no hay grupo empresarial que soporte vivir sin los cañonazos millonarios que da la publicidad de empresas que, con su poder, logran prácticamente lo que quieran.

Así, moral y valores religiosos junto con un enorme peso económico han logrado hacer que los grupos empresarios, cuya voz cantante y pública son las

asociaciones como Pro-Vida, puedan influir boicoteando las campañas y acciones gubernamentales.

Por ejemplo, en diciembre de 1989 el grupo Pro-Vida a través de su presidente presentó una demanda penal ante las autoridades judiciales en contra de Jaime Sepúlveda Amor, entonces coordinador general de CONASIDA, por haber promovido el uso del condón. La misma demanda, por las mismas razones, se presentó ante las mismas autoridades en agosto de 1997, esta vez contra Patricia Uribe, directora general del Consejo, por el delito de «genocidio», debido a que, según la organización, el condón no sirve para detener la transmisión del VIH/ SIDA, y promoverlo, es promover la muerte de miles de mexicanos.

(Esta campaña coincidió con otra desarrollada por la Iglesia Católica: también en agosto de 1997, el arzobispo primado, Norberto Rivera Carrera «lamentó» públicamente que las autoridades no señalaran en las envolturas de los condones que el producto «es nocivo para la salud» como lo hacen con los cigarrillos o el alcohol). Este poderío económico, que puede comprar espacios en medios de comunicación, convencer a funcionarios o bien “trabajar las conciencias” de los

ciudadanos a través del púlpito, ha hecho que los planteamientos de este tipo de OC's sea más publicitado que los de las "otras" organizaciones; bastaría para comprobarlo, observar la cantidad de reporteros que acuden a una conferencia de prensa de un jerarca católico o del presidente de Pro-Vida, y contrastarlo con las comúnmente deslucidas (en cuanto a cobertura de medios) conferencias de grupos liberales.

Y valdría también comparar los contenidos de las declaraciones. Mientras las de los primeros, aunque contienen la mayoría de las ocasiones más de un par de estupideces, son reproducidas bajos grandes encabezados y en grandes espacios; las declaraciones de los grupos liberales, aunque sustentadas más en estudios científicos, propuestas conciliatorias y/o planteamientos serios de trabajo, sólo merecen, cuando así ocurre, un pequeño espacio en los medios.

Las OC's conservadoras parecen así ser la "voz de la conciencia nacional", quienes representan la única visión del problema. De esta manera han logrado que varias propuestas sean tomadas como de consenso por la sociedad mexicana sin que esto sea real. Claro está que este análisis sería simple si no mencionara que en esto también ha tenido que ver los problemas de las Organizaciones

liberales, entre ellos, su desprecio por la actividad política, la cual desarrollan bastante las conservadoras, la propia visión de los que deciden la *política* en el gobierno y los medios de comunicación.

Algunas de las propuestas del conservadurismo (que deben verse como parte de la incidencia que han tenido en la agenda de gobierno) que han contado con muy poca oposición, u oposición desorganizada y con pocos efectos, por parte de los grupos liberales, son:

1. Imposición de reglamentos para la aplicación obligatoria de la prueba del VIH como requisito prenupcial en varios Estados de la República (Querétaro, Tamaulipas, Puebla, Nuevo León, etc.)
2. Despidos de trabajadores de bancos, instituciones de seguros, aerolíneas, etc. porque la prueba de anticuerpos contra VIH resultara positiva.
3. Modificaciones a códigos y reglamentos para señalar como delitos algunas actividades relacionadas con la sexualidad y el SIDA, como son las reformas al artículo 199 del Código Penal,<sup>41</sup> que convertido en 199-bis, tipifica el «delito de peligro de contagio», imponiendo diversas penalidades a aquéllos individuos que a sabiendas de estar infectados por el VIH, lo transmitan a otra persona.

<sup>41</sup> Ver DOF de 21 de enero de 1991. Al respecto es importante señalar un documento de respuesta que cinco OC's liberales redactaron, dirigido al C. Dr. Carlos Salinas de Gortari, Presidente de México, donde con un lenguaje claro, bien argumentado y con alegatos jurídicos, explican los múltiples inconvenientes de favorecer en México legislaciones que, además de contraponerse a la Ley General de Salud, propician confusión, fomentan la violación de Derechos consagrados en la Constitución Política de México y contravienen principios generales de derecho. El grupo de OC's pretendía iniciar con este documento una campaña de recolección de firmas para luego enviarlo a Los Pinos, buscando la modificación de dicha legislación. Lamentablemente la campaña no fructificó, debido a que pocas organizaciones, además de las firmantes, la respaldaron, la recolección de firmas fue escasa y existió poca presión. Al final, el artículo 199-bis quedó tal como lo aprobó el senado de la República en 1990. (Respecto a la respuesta de las OC's al senado véase: Sociedad y SIDA No. 1 octubre de 1990, producto del primer encuentro de OC's con trabajo en SIDA efectuado entre el 27 y el 31 de agosto del mismo año, firmado por 7 organismos "y 87 firmas más").

Otra base de incidencia es la que se refiere a la falta de voluntad política para atender el problema por parte de los decisores. «Es inadmisibile que en México las políticas públicas o sociales son insuficientes, o se han suspendido o no se han emprendido (sólo) porque la iglesia o cualquiera de sus agentes lo determinó... sin duda la influencia de ésta es muy significativa pero... se tienen que considerar los elementos de la burocracia gubernamental que por razones morales, de ascenso en las escalas de las elites políticas o el simple interés de estabilidad burocrática, han impedido desarrollar proyectos y programas eficientes».<sup>42</sup>

Durante el período en el que fuera Secretario de Salud el Doctor Guillermo Soberón, éste consideró que existen muchas enfermedades que causan más estragos que el SIDA (algunas de las cuales ya habían sido erradicadas en otras partes del mundo), como el cólera y la poliomielitis, entre otras, y que hacia ellas debía encaminarse el presupuesto siempre limitado con el que se trabaja en materia de salud.

El asunto, para Soberón, era de prioridades. Ante un problema del tercer mundo como el cólera sí se debían destinar recursos, pues ataca principalmente a personas que viven en la pobreza o “pobreza extrema”; la polio,

que ataca a “víctimas inocentes”, también merecía atención inmediata e impostergable; el SIDA, sin embargo, conlleva otras circunstancias en su adquisición, su tratamiento (epidemiológico) y su abordaje público. (Esto explica porqué su tratamiento durante años se limitó al control de la vía de transmisión sanguínea).

Para Kumate, sucesor de Soberón, el problema de la transmisión sexual debía tratarse sin ofender a la moral colectiva. Fueron continuas durante su administración las modificaciones a las campañas de medios masivos de comunicación que le fueron propuestas por la entonces Subdirección de Comunicación del CONASIDA, donde personas conocedoras de la comunicación masiva, bajo criterios científicos y con compromiso con la prevención, le plantearon al Secretario la urgente necesidad de explicitar los contenidos, focalizar los públicos meta y ampliar la cobertura.

Con el arribo de Juan Ramón de la Fuente al cargo, pareció haber más voluntad política para atender el problema del SIDA desde una perspectiva más de la salud pública y menos desde la moral.

<sup>42</sup> Galván, González y Morales. *Del SIDA en México, aspectos del gobierno y la sociedad*, pp. 125-126.

## *Conclusiones*

Pese a las diferencias establecidas entre las OC's del sector liberal y el sector conservador, ambos tipos de organizaciones tienen algunos denominadores comunes, estos son:

1. Sus amplios esfuerzos para dimensionar socialmente al SIDA (problema de salud pública Vs. problema de moral).
2. Su acción de contrapeso al poder gubernamental (CONASIDA), ya sea que impulsen acciones que favorecen la prevención y control de la pandemia o limiten los excesos de la burocracia.
3. La presencia importante que han logrado desarrollar, tanto para la atención del problema (liberales) como para la función declarativa (conservadoras).
4. La dificultad permanente de organización y desarrollo institucional, por sí mismas (las liberales «aprovechan» la vinculación con CONASIDA; las conservadoras, con algunos grupos empresariales o religiosos).
5. La necesidad política, social y operativa de las OC's con trabajo en SIDA, en los esfuerzos nacionales y gubernamentales para controlar la pandemia.

En el caso de las OC's conservadoras, su relación con el gobierno ha sido permanentemente de enfrentamiento, de no-colaboración y acercamiento, más bien ha sido una relación indirecta o concomitante; en el de las liberales, luego de diversas fase de desarrollo y, por lo tanto, de relación con el gobierno, han entendido la importancia que tiene una acción concertada, aprovechando los alcances institucionales del CONASIDA y valorando, lo mismo que el Consejo, la importancia que tienen ellas mismas en el trabajo comunitario y en la gestión pública.

# Bibliografía.

Conasida. Directorio de ONG's en México, OPS, México, 1995.

Conasida. Programa de Mediano Plazo para la Prevención y Control del SIDA, Secretaría de Salud, México, 1989.

Galván Díaz, Francisco, et. al. El SIDA en México, los Efectos Sociales. Ediciones de Cultura Popular-UAM, México, 1988.

González Ruiz, Edgar. Conservadurismo y Sexualidad, Rayuela, México, 1994.

González Villarreal, Roberto. SIDA, ONG's y Responsabilidad Gubernamental, mimeo, México, 1986.

Gordon, Sara. La Cultura Política de las Organizaciones No Gubernamentales en México, en Revista Mexicana de Sociología, vol.52, no. 1, enero-marzo, México, 1997.

Hernández, Juan Jacobo. El Trabajo en VIH/SIDA de las Organizaciones No Gubernamentales Mexicanas, en Salud Pública de México, vol. 37, No. 39, junio-septiembre de 1995.

Monsiváis, Carlos. Las Plagas y el Amarillismo: Notas sobre el SIDA en México, en: Galván Díaz, Francisco. El SIDA en México, los Efectos Sociales. ed. de Cultura Popular-UAM, México, 1988.

Pamplona, Francisco. El SIDA en la Prensa en México, análisis del Discurso Periodístico, en Jaime Sepúlveda, et. al. SIDA, Ciencia y Sociedad en México, Secretaría de Salud-FCE, México, 1989.





## El arte de gobernar, governabilidad y ética.

Por:

**Ricardo Campos Alvarez Tostado.\***

*Hay buena gobernación cuando la administración pública estimula y apoya la iniciativa de los particulares y las agrupaciones sociales a favor del interés social: cuando el bienestar individual desemboca en el sano bienestar social: cuando la opinión pública y la participación ciudadana son tomadas en cuenta en los asuntos de orden común: cuando la democratización y publicitación del poder permiten alcanzar el consenso y la legitimidad vía la concertación: cuando la estabilidad política entendida como una correlación de fuerzas disímbricas es institucionalizada: cuando la democracia, la libertad y la justicia son el mejor contrapeso a los excesos de poder.*

*Desde la perspectiva de la gobernabilidad, la función pública es a la vez una cuestión de gobierno y de sociedad. Los valores constitucionales de imparcialidad, mérito, lealtad, eficiencia y responsabilidad no son valores de los funcionarios sino de la convivencia social. Si la sociedad no los integra en la cultura cívica los exige consiguientemente y eficazmente, su deformación esta asegurada por más que se proclamen y garanticen formalmente.*

*La ética, sin duda, ha cobrado una extraordinaria importancia como medio para enfrentar la inexistencia de valores comunes y la expansión de la corrupción administrativa.*

**Palabras clave:** Gobernación, gobernabilidad, democracia, ética.

*There is good governance when public management stimulates and supports private and social groups' initiative in favor of social interest; when individual welfare becomes healthy social welfare, when public opinion and citizen involvement are taken in account to common affairs, when power democratization allows to reach consensus and legitimacy through concerting, when political stability is understood as different institutional force co-relationship, when democracy, freedom and justice are the best counterweight to power excess.*

*From governance perspective, public function is at the same time government and society affair. Constitutional values of impartiality, merit, loyalty, efficiency and responsibility are not officials' values but socialization's ones. If society does not integrate them into civic culture, it does not demand them effectively, its deformation is granted although they are formally claimed and guaranteed.*

*Ethics indeed, has taken an extraordinary importance as a means to face common values unexistence and managerial corruption expansion.*

**Key words:** Governing, governance, democracy, ethics.

\* Profesor de posgrado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.  
Autor de varios libros en Administración Pública y, temas afines, el más reciente: *Alta Calidad en la Gestión Pública*, en coautoría con Luis Miguel Martínez Anzures (Editado por el IAPEM).

Se considera como sociedad política a la forma más intensa y vinculadora de organización de la vida colectiva. Se puede construir un modelo óptimo de Estado mediante la idealización de una forma histórica. Así sucedió, por ejemplo, con Atenas y, sobre todo, con Esparta en la antigüedad, con la república romana, considerada por algunos de los grandes escritores políticos como un modelo de Estado del que se debería descubrir el secreto de su forma y de su fuerza, como la república de Venecia en el renacimiento. Los estados que existen, los estados reales, son, aunque en diferente grado, corruptos. Mientras el Estado óptimo es uno solo, y no puede ser más que uno porque una sola es la construcción perfecta, los malos Estados son muchos, de conformidad con el principio expuesto en uno de los diálogos de que “una sola es la forma de la virtud, mientras son infinitas las del vicio”

(450ª. C.) de esto se deriva la tipología de las formas de gobierno en la República.

Otra manera de construir un modelo de buena república, consiste en combinar en una síntesis ideal a los diversos elementos positivos de todas las formas buenas para eliminar los vicios y conservar las virtudes, de otra suerte, la construcción de la óptima república puede ser confiada a la elaboración intelectual para abstraerla completamente de la realidad, o incluso a la imaginación, a la visión poética, que se complace en diseñar estados ideales que jamás existieron y que nunca existirán. Como se sabe, el diálogo de la República es una descripción de la república ideal, que tiene como fin la realización de la justicia entendida como la atribución a cada cual de las tareas que le compete, de acuerdo con las propias aptitudes. Esta República es una composición armónica y ordena tres clases de hombres: los gobernantes – filósofos, los guerreros y los que se dedican a trabajos productivos.

Las construcciones corruptas que Platón examina ampliamente en el libro octavo son, en orden decreciente, estas cuatro: timocracia, oligarquía, democracia y tiranía. Se observa inmediatamente que en esta enumeración faltan dos formas



Manuel Camarón Bernd

tradicionales: monarquía y aristocracia. Pero en un fragmento que conviene citar, estas dos formas son atribuidas indiferentemente a la construcción ideal. En esencia, para Platón las formas de gobierno son seis, pero, de ellas, dos sirven para designar la construcción ideal. De cuatro gobiernos corruptos, la oligarquía es la forma corrupta de la aristocracia, la democracia de la "politeía" y la tiranía de la monarquía. La timocracia (de time que significa honor) es un concepto introducido por Platón para designar una forma de transición entre la construcción ideal y tres malas formas restantes.

La estabilidad. Asunto verdaderamente central en la historia de las reflexiones sobre el "buen gobierno", es porque basifica uno de los criterios fundamentales en los cuales se acostumbra distinguir este. Lo que hace buena mezcla de democracia y oligarquía, si por ella se entiende una cierta forma política a la que corresponde determinada estructura social caracterizada por la preponderancia de una clase ni rica, como la que prevalece en las oligarquías, ni pobre, como la que predomina en las democracias, es precisamente que ella está menos expuesta a cambios repentinos que son consecuencia de conflictos sociales. Los

que, a su vez, se derivan de la división demasiado marcada entre las clases compuestas.

Para Hobbes<sup>1</sup>, un punto inamovible es que el poder soberano no puede ser dividido más que a riesgo de destruirlo y falta mucho para que el mundo inteligente se halle tan bien gobernado como el mundo físico, y considera que el mundo humano está gobernado por la ley natural que es común a todos los hombres y por las leyes positivas que teniéndose que adaptar a las diversas formas de sociedad, son diferentes de pueblo a pueblo, lo que explica porque las ciencias físicas han avanzado más que las sociales. Las democracias llegan a su perdición cuando el pueblo despoja de sus funciones al senado, a los magistrados y a los jueces, las monarquías se pierden cuando van cercando poco a poco los privilegios de las ciudades o las prerrogativas de las corporaciones. La virtud, en una república, es la cosa más sencilla: es el amor a la república. Cuando el pueblo tiene buenas máximas, las practica mejor y se mantiene más tiempo incorruptible que las clases altas "El amor a la patria mejora las costumbres, y la bondad de las costumbres aumenta el amor a la patria"<sup>2</sup>. Voltaire, quien consideraba que la virtud era más idónea para los gobiernos monárquicos y el

<sup>1</sup> Hobbes, T. *El Leviatán*.

<sup>2</sup> Montesquieu. *El Espíritu de las Leyes*.

honor era más compatible con los gobiernos republicanos. Se preguntaba, en general, si la virtud no fuese necesaria para todas las formas de gobierno. La virtud republicana nos hace obrar por el bien común. La virtud republicana, que no puede tener lugar más que una sociedad de iguales, el honor presupone una sociedad de desiguales, basada en la diferencia de rangos, en la presencia de órdenes o grupos privilegiados, a los que se les confían exclusivamente los cargos públicos y entre los cuales se realiza la distribución del poder en sus diferentes expresiones.

El Estado representa un momento positivo en la formación del hombre civil. El fin del Estado es justicia (Platón), el bien común (Aristóteles), la felicidad de los súbditos (Leibnitz), la libertad (Kant), la máxima expresión del ethos de un pueblo (Hegel). Habitualmente el Estado es considerado como la salida del hombre de la condición de barbarie, o del estado de naturaleza caracterizado por la guerra de todos contra todos, como el dominio de la razón sobre la pasión, de la reflexión sobre el instinto. Marx considera al Estado como puro y simple instrumento de dominación, considerado una expresión de forma corrupta de gobierno.

Pero un Estado, para constituirse, se reconoce a partir de un pacto social, donde cada uno de sus miembros toma conciencia de que, para sobrevivir, un solo poder supremo podrá unir y dirigir los derroteros de la vida individual y colectiva.<sup>3</sup> El perfil del Estado Socialmente necesario conlleva a precisar su actividad en términos de lo que significa el buen gobierno, es sabido que en el Estado la función de gobierno se cumple con base en un sistema de instituciones que tienen por objeto conducir, normar, reglamentar, salvaguardar y garantizar tanto las libertades civiles como las públicas y políticas. Se gobierna mediante la legitimidad, la legalidad, el consenso y la autoridad. En este caso, gobernar alude a la responsabilidad que el Estado tiene para conservar y desarrollar las instituciones de la sociedad y en cuanto al buen gobierno, entendido como un gobierno democrático.

La sociedad será gobernable cuando el consentimiento y el acuerdo de los individuos como particulares permita la adopción de posibilidades para la supervivencia del bien común. Sin éste no es posible que los valores de la vida puedan fructificar. Entre lo común y lo privado hay una correlación que da sustento a la sociedad y el Estado a través

<sup>3</sup> Rousseau: J. J. El Contrato Social.

de un gobierno legítimo.<sup>4</sup> En cuanto a la ingobernabilidad natural de los individuos no puede perpetuarse ni reproducirse permanentemente. No puede haber convivencia pacífica ni acuerdos verbales en un contexto donde el riesgo generado con pretensiones individualistas generan situaciones de inseguridad y conflictos intermitentes.

Hay buena gobernación cuando la administración pública estimula y apoya la iniciativa de los particulares y las agrupaciones sociales a favor del interés social: cuando el bienestar individual desemboca en el sano bienestar social: cuando la opinión pública y la participación ciudadana son tomadas en cuenta en los asuntos de orden común: cuando la democratización y publicitación del poder permiten alcanzar el consenso y la legitimidad vía la concertación: cuando la estabilidad política entendida como una correlación de fuerzas disímbricas es institucionalizada: cuando la democracia, la libertad y la justicia son el mejor contrapeso a los excesos de poder. El buen gobierno más que un paradigma ideal o deseable, es un imperativo en momentos que la sociedad moderna es cada vez más abierta y democrática. Esto significa que es una sociedad donde el debate público, la representación, la

competencia y la rivalidad política, las oposiciones públicas, el derecho a la participación y el sufragio universal, son reconocidas y se encuentran institucionalizadas en beneficio de la vida ciudadana.

El bienestar de la sociedad sólo es concebible si el proceso de gobierno es abierto, participativo y corresponsable. Se ha de gobernar modernamente con tecnologías que imprimen una racionalidad progresiva y creciente a las instituciones que regulan la competencia abierta y plural de la democracia moderna. Son tecnologías a través de las cuales se mejora e incrementa la aptitud para conseguir los fines públicos. Que la personalidad política tenga un dominio pleno del arte de gobernar para evitar que las clases sociales, rebasen la capacidad del Estado para contenerlas.

El príncipe es la personalidad política que Maquiavelo define como prototipo en el cual recae el ejercicio del poder soberano. El príncipe no es un individuo común. Debe ser político con vocación de estadista, que no sólo organice a su nación, sino con sensibilidad prevenga situaciones adversas; que identifique a los enemigos de la nación; que sume en beneficio del Estado las energías sociales que permitan en los umbrales de la vida

<sup>4</sup> Locke, John. Ensayo sobre el gobierno civil.

moderna, refrendar, estimular e impulsar una nueva sociedad integrada con individuos libres. La acción del príncipe son los aciertos del Estado. Los errores y las debilidades. Son enfermedades que dañan no sólo al Estado, sino también la sociedad. Por ello el príncipe debe de gobernar con capacidad ejecutiva para asegurar, con oportunidad y certeza de rumbo, el poder estatal<sup>5</sup>.

La preservación del Estado es el objeto del príncipe. Conducir a los súbditos implica capacidad de mando para evitar dudas, debilidades e indecisión. Para el príncipe, el ejercicio de gobierno no es discontinuo; es continuo en la medida que los movimientos de la sociedad y los individuos no cesan; en la medida que hay intereses que regular y articular. La función de gobierno no se detiene. Los intervalos y los paréntesis, son dañinos al vigor del Estado. Los secretarios del príncipe son fuerzas internas. Son también hombres de Estado y deben seleccionarse con base en méritos reales, no artificiales<sup>6</sup>.

Botero, exponente del movimiento de contrarreforma, es defensor del poder de la religión. No la concibe diferenciada de la política. En su obra *La Razón de Estado*, señala desde el prólogo, su oposición a la Razón de Estado de

Maquiavelo. Considera que es nocivo e impropio. Que exalta los métodos crueles de quienes han gobernado Roma. Critica a Maquiavelo por sustraer a la razón de Estado de la tabla de valores éticos y religiosos. En las argumentaciones de Botero, religión y política no son universos separados. El estado no debe desligarse de la religión y de Dios. Gobernar con fundamento en Dios y la religión católica es para Botero la esencia de la vida política. Su razón de Estado se ocupa de articular, en beneficio de la iglesia católica, la política y la religión para que no sean esferas distintas.

Los asuntos de Estado por tanto, no deben guiarse únicamente por la razón política, sino también por la fe. El príncipe en cuanto a gobernante del Estado no tiene por que apartarse de la moral y la religión<sup>7</sup>.

Por otro lado, los vientos de cambio han llegado a la reorganización de las entrañas del Estado: lo que se ha dado en denominar la modernización de la administración central. Desde un plano ideológico, se asiste al auge del neoliberalismo, incluso hasta el punto de que no hay muchos partidos socialdemócratas de éxito que no tenga entre sus filas algún componente liberal. Como es obvio, la máxima de "hacer

<sup>5</sup> Uvalle, Ricardo.- *La Teoría de la razón de Estado*.- Tesis Doctoral, 1991.

<sup>6</sup> Maquiavelo, N. *El príncipe*.

<sup>7</sup> Botero G.. *La razón del Estado y otros escritos*.

retroceder las fronteras del Estado” tiene entre sus primeros campos de batalla la propia administración. Vale la pena subrayarlo, especialmente, ya que se está observando un cambio profundo de la legitimidad del Estado, que recayó primero en las potestades, después en los fines, recae ahora sobre los métodos que utiliza. Dos conceptos constituyen la base de esta nueva fase: la eficiencia de la gestión pública y la consideración del ciudadano como cliente.

Subrayo la influencia del neoliberalismo en las políticas de los gobiernos porque cada vez son más influyentes aquellos sectores que desde una óptica política o teocrática piensan en “descargar” al Estado de parte de sus responsabilidades de intervención en la economía y la sociedad. De cualquier forma, queda abierto el interrogante, aún sin resolver, de si estamos asistiendo o no a una redefinición del tamaño del sector público en el sentido de un Estado más modesto. Ejemplos de ello son también los recortes efectuados por los gobiernos en los programas generales. No obstante, la fórmula de la reducción o la simple contención del gasto público, figura en la agenda de algunos gobiernos como caso cotidiano. La esclerosis gubernamental; los desajustes institucionales que hacen que con frecuencia se enfrenten los poderes del

Estado en carreras que tienen como resultado su descrédito; el diseño de políticas inadecuadas, cuando no demasiado costosas e ineficientes; el bloqueo y la ingobernabilidad al no tener capacidad de respuesta apropiada las demandas de la sociedad civil.

A la hora de tomar las decisiones por parte de los dirigentes que resuelven los problemas de los ciudadanos; la falta de confianza de éstos en el sistema político, a pesar de que en tiempos recientes su incorporación al mismo haya sido masiva, son algunas de las circunstancias a los límites insoportables, al riesgo de volver al pasado totalitario como posible consecuencia de una mala gobernación lo que adquiere una dimensión dramática.

Uno de los aspectos centrales que deben tenerse en cuenta cuando se analiza la gobernación de un sistema político, es la consideración de la política económica y de los distintos procesos y medidas que la ponen en marcha como algo estrictamente integrante del proceso político, al tratarse de un producto generado fundamentalmente por los gobiernos, y ser éstos de naturaleza estrictamente política, todas las variables que tienen cabida en su seno, comportan un relevante impacto en las decisiones gubernamentales.



Por consiguiente, la política económica se ha convertido hoy en día en una de las actividades más importantes del Estado; el mantenimiento de la autoridad política en situaciones de dificultad económica, vía la actividad de la gobernación, es el mayor reto con el que puede enfrentarse el gobierno, fuera de las amenazas que suponen los conflictos de todo tipo.

Se plantea el problema de saber si existe algo similar al llamado “espíritu estatal” en todo movimiento serio, que no sea la expresión arbitraria de individualismo más o menos justificados. En primer lugar, el “espíritu estatal” presupone la continuidad, tanto hacia el pasado, o sea hacia la tradición, como hacia el porvenir; es decir, presupone que cada acto es un momento de un proceso complejo, que ya comenzó y que continuará. La responsabilidad de este proceso, la de ser sus actores y de ser solidarios con fuerzas desconocidas materialmente, pero que son activas y operantes, considerándose como si fuesen materiales y estuviesen físicamente presentes, se llama en ciertos casos “espíritu estatal”. Es evidente que tal conciencia de la duración debe ser concreta y no abstracta, y que, en cierto sentido, no debe sobrepasar determinados límites.

Supongamos que dichos límites mínimos estén constituidos por dos generaciones: precedente y la futura, lo cual ya es bastante, si consideramos a las generaciones no desde el punto de vista de los años, sino desde el punto de vista genérico, en un sentido histórico, lo que al menos para el pasado es más fácil de comprender. Nos sentimos solidarios con los hombres que son muy viejos y que representan el pasado que aún vive entre nosotros, que es necesario conocer, con el cual es necesario arreglar cuentas, que es uno de los elementos del presente y de las premisas del futuro. Y con los niños, con las generaciones nacientes y crecientes, de las cuales somos responsables. Sin embargo, si se puede decir que, el espíritu estatal, así entendido, está en todos, es necesario en ocasiones combatir las deformaciones que lo afectan y las desviaciones que produce.

En Política el conflicto es inmoral en cuanto se aleja del fin o no crea condiciones que aproximen al mismo (es decir, no crea medios eficaces para su obtención) pero no es inmoral desde otros puntos de vista moralistas. De tal modo no se puede juzgar al hombre político por el hecho de que mantenga o no sus compromisos.

El político es juzgado no por el hecho de que actúa con equidad, sino por el hecho de que obtiene o no los resultados positivos o evita un resultado negativo, es decir, un mal y aquí puede ser necesario actuar con equidad, pero como medio político y no como juicio moral. Por otro lado, el dirigente duda que el dirigido lo engañe, exagerando los datos positivos y favorables a la acción y por ello, en sus cálculos, debe tener en cuenta esta incógnita que complica la ecuación. El dirigido duda de la energía y del espíritu de resolución del dirigente y por ello se siente impulsado también inconscientemente, a exagerar los datos positivos y a ocultar o disminuir los datos negativos. Existe un engaño recíproco, origen de nuevas vacilaciones, desconfianzas, cuestiones personales, etc. Cuando esto ocurre significa que: 1) hay una crisis de mando; 2) la organización o el bloque social del grupo en cuestión no tuvo aún tiempo de amalgamarse, creando la armonía recíproca, la recíproca lealtad; 3) pero hay un tercer elemento; la incapacidad del dirigido para desarrollar su tarea, lo que significa la incapacidad del dirigente para escoger, controlar y dirigir su personal.

La gobernabilidad no depende sólo de la capacidad de los gobiernos y de los gobernantes. Al ser una cualidad de la

sociedad también depende de los valores, las actitudes y los modelos mentales prevalecientes en la sociedad civil, es decir, de capital social o cultura cívica de los individuos y de las organizaciones que la integran. Consiguientemente, un programa de fortalecimiento de la gobernabilidad será mucho más que un programa de reforma o modernización del gobierno y afectará al concepto mismo de ciudadanía. En este sentido, se ha señalado, con razón, que el enfoque gobernabilidad va más allá de la reinención del gobierno, pues exige también reinventar la cultura ciudadana y la propia sociedad civil.



Manuel Carrasco Bernal

Las afirmaciones precedentes sirven ya para comprender que, desde la perspectiva de la gobernabilidad, la función pública es a la vez una cuestión de gobierno y de sociedad. Los valores constitucionales de imparcialidad, mérito, lealtad, eficiencia y responsabilidad no son valores de los funcionarios sino de la convivencia social. Si la sociedad no los integra en la cultura cívica los exige consiguientemente y eficazmente, su deformación está asegurada por más que se proclamen y garanticen formalmente. Sin las fuerzas sociales y la opinión pública será muy difícil que ésta se reinvente pidiendo a los funcionarios que se superen aplicándoles una reingeniería.

La gobernabilidad parece estar convirtiéndose en uno de los temas de nuestro tiempo. Por la brecha creciente entre unas demandas sociales fragmentadas y en expansión y unos gobiernos cada vez más faltos de recursos financieros, de autoridad y de los marcos institucionales y de las capacidades exigidas por el nuevo tipo de la acción colectiva.

Para conjurar los riesgos de ingobernabilidad se proponen diferentes líneas de cambio en el ámbito institucional, de capacidades de

gobernanación, de modelos mentales con relación a lo colectivo y de actitudes individuales; el riesgo de la estabilidad política puede darse sobre la base de la represión, la censura, el engaño y el bloqueo del progreso<sup>8</sup>.

La metáfora de la reinención, que ha sido popularizada por Osborne y Gabler (1993), cuya obra sirvió de base al lanzamiento del National Performance Review del exvicepresidente Al Gore. Los autores antes citados han propuesto un giro importante al enfoque de la modernización administrativa al afirmar que el objetivo de la misma no debe ser procurar más gobierno sino mejor gobernación. Más recientemente, insiste en la misma idea Mark Moore desde la Kennedy School of Government de Harvard al señalar que el valor creado por los gobiernos no es sólo la utilidad individual procurada por sus servicios, sino la arquitectura social en la que los individuos y los grupos buscarán su utilidad, estas ideas vienen siendo defendidas por Metcalfe en su reiterada tesis del eficientismo de los programas de la modernización administrativa, al señalar que una gestión pública sólo tiene sentido al servicio del mejoramiento de la gobernación<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Crozier, Huntington, Watanuki. Comisión Trilateral.

<sup>9</sup> Colman y March. 1993 y Olsen 1991.

El buen gobierno democrático de las sociedades contemporáneas se hace cada vez más arduo. El cuerpo político de los países que gozan de una forma de toda índole que, juntas, pueden producir efectos perversos para la propia democracia. Las presiones demográficas y migratorias, las precariedades ecológicas, las innovaciones técnicas, los nuevos movimientos ideológicos y sociales, las exigencias crecientes de los diversos sectores de la ciudadanía, entre otros factores, ejercen con frecuencia demandas mutuamente contradictorias que dificultan la tarea de gobernar, así como la más importante aún de gobernarnos a nosotros mismos.

Nuestro tiempo es esencialmente paradójico. Como en ninguna otra época histórica anterior, la paradoja se sitúa en el centro mismo de nuestra vida, individual o colectiva. Nuestra generación es la de la riqueza y la abundancia y, sin embargo, genera escasez y miseria endémica. Es la generación del bienestar colectivo, pero ha creado también malestar, inseguridad e inquietud. Es la de la libertad política y moral, y no ha sabido evitar tiranías y excesos que se han alzado precisamente en su nombre, es decir, en nombre del progreso.

Vivimos un tiempo engañoso y difícil, donde un “bienestar y progreso” aparentes ocultan grandes trampas que, a menudo, y hasta ahora, hemos logrado evitar o mitigar suficientemente para que nuestras sociedades funcionen de una manera más o menos buena y más o menos con esperanza para aquellos que, como buenos hijos de nuestra época, esperan de nuestra historia contemporánea, por lo menos, una sensata mejora de nuestras condiciones de vida.

Por otro lado, la corrupción es uno de los mayores desafíos de nuestra época, un desafío que debe y puede ser enfrentado. No hay atajos, no hay respuestas fáciles. La plaga de la corrupción de una forma u otra siempre estará con nosotros.

Las altas políticas y los negocios, a lo largo y ancho del mundo, se han visto afectadas por escándalos muy importantes. Además las recurrentes acusaciones mutuas de corrupción entre los políticos no han cesado de aumentar, así como su conversación dudosa en “líderes naturales” de la lucha contra el fenómeno durante las jornadas electorales. La ética, sin duda, ha cobrado una extraordinaria importancia como medio para enfrentar la inexistencia de

valores comunes y la expansión de la corrupción administrativa. En términos simples, la corrupción es “el abuso de poder público para obtener beneficio particular”. Sin embargo, las definiciones de corrupción y su impacto varían. No se puede suponer que la corrupción siempre signifique la misma cosa o que tenga el mismo impacto o motivación. Las declaraciones normativas sobre la corrupción requieren un punto de vista, y un modelo sobre cómo el fenómeno opera en casos particulares<sup>10</sup>.

Hay dos categorías muy diferentes de corrupción administrativa: la primera acontece cuando los actos corruptos se cometen “de acuerdo con las reglas”, y la segunda, cuando las operaciones se desarrollan “en contra de las reglas”. Las condiciones culturales permiten así delimitar la extensión de las prácticas corruptas, la probabilidad de su ocurrencia y el grado de tolerancia social con que pueden contar.

Para algunos basta sujetarse a las leyes. Actuar de acuerdo con la ley es actuar bien, y, por lo tanto, ya no insisten más sobre este asunto. Desde luego que en la mayoría de los casos este criterio es suficiente. Pero se les puede plantear la siguiente pregunta: ¿Con qué criterio se hacen buenas leyes? ¿O acaso todas las

leyes son buenas? Hay personas que cumplen la ley de tal manera que su valor moral deja mucho que desear; cumplen materialmente, pero su intención es torcida, interesada, caen en un puro legalismo; en fin, carecen de valor moral. Por lo pronto, han notado que la moralidad tiene mucho que ver con el interior de la persona, con sus intenciones o finalidades, con el secreto de sus propósitos.

Desde la pubertad, y a lo largo de la adolescencia, suele asomarse a una gama muy diversa de valores y quedar fuertemente impresionado por ellos; la valentía del militar y del conquistador, la elevación del amor, la nobleza de la amistad y de la fidelidad. Entonces es la edad del entusiasmo, del heroísmo, del sacrificio; todo se entrega en pos del valor (o ideal) que da sentido a la vida entera. Ordinariamente el valor se entrega al hombre, es un imán que atrae la voluntad humana; es el correlato de las facultades apetitivas del ser humano; es lo que perfecciona al hombre en sus distintos aspectos.

En resumen, los valores son bipolares; pero el valor negativo es sólo una privación del correspondiente valor positivo. Son preferibles, lo cual indica

<sup>10</sup> Santuría, J. J. *Encyclopedia of Social Sciences*. Vol. VI, 1993.

la base de una relación con el hombre, que se inclina hacia ellos en cuanto los capta. La idea del bien es la cumbre de todas las ideas. Ella debe ser el centro de nuestra actitud práctica.

Debemos aspirar hacia ella y purificarnos de todo lo material. La virtud propia de la razón (el auriga) es la prudencia, que sabe gobernar y dirigir el conjunto. A virtud propia del apetito concupiscible es la templanza, que sabe moderar una extremada ansia de placeres terrenos. La justicia es atendida por Platón como la armonía, equilibrio entre las diferentes parte del alma humana.

Una virtud es el perfeccionamiento de una facultad humana. Las facultades, como la inteligencia o los apetitos sensibles, funcionan ordinariamente en pos de su objeto propio; pero ese funcionamiento es más fácil y eficaz

cuando la facultad posee una virtud. Esta puede definirse como un hábito bueno, es decir, una disposición estable y adquirida que facilita actuar bien. En fin, al profesional se le exige especialmente actuar de acuerdo con la moral establecida. Por tanto, debe evitar defender causas injustas, usar la ciencia como instrumento del crimen y del vicio, producir artículos de mala calidad, hacer presupuestos para su exclusivo beneficio, proporcionar falsos informes, etc. Su conducta honesta, dentro y fuera del ejercicio de su profesión, le atraerá confianza y prestigio, lo cual no deja de ser un estímulo que lo impulsará con más presteza en el recto ejercicio de su carrera.

Parafraseando a Sócrates decía: "Soy amigo de Platón; pero más amigo de la verdad".





### **III Encuentro de Ciudades Digitales. Valencia, España, 29-30 de abril de 2002**

*Declaración de Valencia:  
Hacia la globalización de la Solidaridad.\**

Los participantes del **III Encuentro de Ciudades Digitales** reunidos en Valencia el 29 y 30 de Abril del 2002, desean expresar su agradecimiento a los organizadores de este evento, el Ministerio de Ciencia y Tecnología de España, la Generalitat Valenciana, la Fundación OVSI (Oficina Valenciana para la Sociedad de la Información) y la AHCIET (Asociación Hispanoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones). Este encuentro es continuación de otros llevados a cabo por AHCIET en 1998 en La Toja, España y 2001 en Puebla, México.

Estos Encuentros constituyen una iniciativa pionera en Iberoamérica y son una plataforma de participación e intercambio entre los gobiernos federales, centrales, nacionales, regionales y locales, las universidades, los organismos reguladores, los operadores de servicios de telecomunicaciones, los proveedores de tecnología y de la sociedad civil en su conjunto.

A lo largo del desarrollo de las distintas ponencias y debates se han puesto de manifiesto situaciones que afectan el desarrollo de la sociedad de la información y que requieren atención por parte de los distintos actores involucrados. En este sentido y a fin de impulsar el concepto de **SOLIDARIDAD** en el marco de la Globalización, destacan las siguientes recomendaciones:

#### **Recomendaciones del III encuentro Iberoamericano de Ciudades Digitales**

**1.-** Estimular la participación activa de los diferentes actores para priorizar la extensión de la conectividad a todos los ciudadanos, utilizando formulas innovadoras que fomenten el desarrollo sostenible y considerando las diferencias existentes en el desarrollo de las regiones y el desequilibrio interno de cada una de ellas.

\* Fuente:  
[www.ahciet.net/Agenda/  
doc/valencia.doc](http://www.ahciet.net/Agenda/doc/valencia.doc)



**2.- Favorecer el desarrollo de contenidos y aplicaciones adecuadas a las realidades locales de la sociedad y que permitan avanzar en la creación de la sociedad iberoamericana del conocimiento. Crear nuevos mecanismos de participación y dar a conocer estos contenidos locales es, a su vez, una necesidad que estimula la generación de nuevos contenidos y acelera la obtención de beneficios que producen estas nuevas tecnologías.**

**3.- Impulsar la participación activa y sostenida en el tiempo de los gobiernos a fin de garantizar la continuidad de los proyectos**

**4.- Estimular la búsqueda de financiamiento para estos proyectos explorando en particular las oportunidades que ofrece el Programa @LIS recientemente presentado en la Reunión Ministerial Unión Europea-Latinoamérica y Caribe, sobre sociedad de la información (Sevilla 26 y 27 Abril del 2002)**

**5.- Optimizar la convergencia de tecnologías y servicios a fin de evitar la sobre inversión en aplicaciones y redes paralelas**

**6.- Desarrollar y ejecutar programas de formación para los ciudadanos y**

**funcionarios locales, que permitan combatir el desconocimiento en el uso y beneficios de las TICs (Tecnologías de la Información y Comunicación).**

**7.- Combatir de forma decidida, con Políticas de Estado y el adecuado liderazgo, la brecha digital utilizando el alto potencial de las TICs y estimulando su uso en el ámbito de la educación a todos los niveles.**

**8.- Iniciar proyectos de uso de TICs lo antes posible por parte de los municipios iberoamericanos que aun no hayan comenzado, para lo que el intercambio de información y experiencias es fundamental. El uso de medios electrónicos utilizando para ello las redes existentes, y en particular el portal [www.iberomunicipios.org](http://www.iberomunicipios.org) creado con este propósito.**

**9.- Llevar a cabo un inventario de todas las iniciativas existentes en Iberoamerica que permita el análisis del aprovechamiento de los proyectos y el beneficio real de las TICs y que faciliten la adecuada orientación de futuros desarrollos.**

**10.- Apoyar la realización de este tipo de encuentros tanto en el ámbito internacional, como en el regional y**

nacional, que involucren a los distintos actores para el desarrollo efectivo de la sociedad de la información y del conocimiento en Iberoamérica.

**11.-** Explorar nuevas e innovadoras fórmulas que hagan asequible el acceso masivo y democrático a las nuevas tecnologías (Hardware y Software) para ciudadanos de escasos recursos, lo que favorecerá la integración de los mismos en la Sociedad de la Información y el Conocimiento de forma efectiva y sinérgica. Este concepto podría representar junto al elemento educativo una de las herramientas mas innovadoras para evitar la amenaza actual de la Brecha Digital.

En conclusión, los participantes en este tercer encuentro coinciden en la necesidad de intensificar la cooperación entre todos los actores involucrados, con objeto de contribuir al proceso de modernización de la administración local con animo de acelerar la efectiva implementación de las TICs para beneficio de todos los ciudadanos de Iberoamérica.

En ese sentido los participantes recomiendan que, aparte de otros posibles mecanismos que pudieran ser utilizados para profundizar en el análisis y solución

de este tipo de problemáticas, la Comisión de Alto Nivel (CAN) se encargue de la elaboración de un Plan de Acción que se coordinará con acciones de otros organismos a fin de evitar duplicidades y que aborde la temática planteada y cuyos resultados serán presentados al IV Encuentro de Ciudades Digitales invitándose a colaborar a cuantas instituciones pudieran estar interesadas.

A tal fin se encomienda a la CAN que informe de la Declaración de Valencia (España), a cuantos Gobiernos, Organismos Internacionales y Agencias Multilaterales de Cooperación considere adecuado, con objeto de favorecer el desarrollo de la Sociedad de la Información y el Conocimiento en Iberoamérica. 

Valencia, España, 30 de abril de 2002.



**Documento de la Comisión de las  
Comunidades Europeas. Junio de 2002.**  
*eEurope 2005. Una Sociedad de la  
información para todos.\**

## Resumen

**El objetivo de este plan de acción es crear un marco favorable a la inversión privada y a la creación de nuevos puestos de trabajo, impulsar la productividad, modernizar los servicios públicos y ofrecer a todos la posibilidad de participar en la sociedad de la información mundial. eEurope 2005 pretende, pues, fomentar la seguridad de los servicios, aplicaciones y contenidos basados en una infraestructura de banda ancha ampliamente disponible.**

### I.

El Consejo Europeo de Barcelona solicitó a la Comisión que elaborase un Plan de Acción eEurope centrado en *«la disponibilidad y la utilización generalizadas de redes de banda ancha en toda la Unión antes de 2005, y el desarrollo del protocolo Internet IPv6 ... y en la seguridad de las redes y de la información, la administración electrónica, el aprendizaje por medios electrónicos, la sanidad en línea y el comercio electrónico»*<sup>1</sup>.

Este plan de acción será el sucesor del plan eEurope 2002 aprobado por el Consejo Europeo de Feira en junio de 2000. eEurope se inscribe en la estrategia de Lisboa encaminada a convertir a la Unión Europea en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica, con avances en materia de empleo y de cohesión social, para el 2010.

\* Plan de acción  
presentado al Consejo  
Europeo de Sevilla,  
el 21-22 de junio de 2002.

<sup>1</sup> Consejo Europeo de Barcelona,  
Conclusiones de la Presidencia,  
punto 40  
(<http://ue.eu.int/es/Info/eurocouncil/index.htm>).

Gracias a eEurope 2002 y al esfuerzo conjunto de todas las partes implicadas, se han conseguido ya importantes cambios y se ha incrementado el número de ciudadanos y empresas conectados a Internet. Se ha reconfigurado el marco regulador de las redes y servicios de comunicaciones y del comercio electrónico y se ha abierto la puerta a nuevas generaciones de servicios móviles y multimedia. El plan brinda oportunidades de participación en la sociedad y ayuda a los trabajadores a adquirir la capacitación necesaria en una economía impulsada por el conocimiento. Además, lleva la informática e Internet a los centros escolares de la Unión, hace accesibles en línea a las administraciones públicas e insiste en la necesidad de garantizar la seguridad en el mundo digital.

## II.

Existen en la sociedad de la información muchas posibilidades de mejorar la productividad y la calidad de vida que aún no han sido aprovechadas. Este potencial no deja de crecer, a la vista del desarrollo tecnológico del acceso multiplataforma de banda ancha, es decir, la posibilidad de conectarse a Internet a través de medios distintos del PC, tales como la televisión digital y la 3G. Estos

avances ofrecen significativas oportunidades económicas y sociales. Los nuevos servicios, aplicaciones y contenidos crearán nuevos mercados y aportarán métodos de aumentar la productividad y, por ende, el crecimiento y el empleo en toda la economía. Asimismo, permitirán brindar a los ciudadanos un acceso más cómodo a las herramientas de información y comunicación.

La mayor parte de los servicios los presta el mercado. Desarrollar un servicio nuevo exige una importante inversión, que en gran medida procede del sector privado. El problema es que la financiación de más servicios multimedia avanzados depende de la disponibilidad de banda ancha para dichos servicios, mientras que la financiación de la infraestructura de banda ancha depende de la disponibilidad de nuevos servicios que la utilicen. Es preciso intervenir para fomentar los servicios y la infraestructura de manera que se cree una dinámica que permita a cada vertiente desarrollarse a partir del crecimiento de la otra. Pero desarrollar servicios y construir infraestructuras son cometidos que competen esencialmente al sector privado y eEurope creará un entorno favorable para la inversión privada. Ello significa no solamente elaborar un marco jurídico favorable a la

inversión, sino también adoptar medidas que estimulen la demanda y reduzcan la incertidumbre de los inversores privados.

eEurope 2005 aplica diversas medidas para tomar en consideración simultáneamente ambos miembros de la ecuación. Del lado de la demanda, las actuaciones referidas a la administración, la salud, el aprendizaje y los negocios pretenden fomentar el desarrollo de nuevos servicios. Además de prestar unos servicios mejores y menos costosos a los ciudadanos, los poderes públicos pueden utilizar su poder de compra para agregar la demanda y así «tirar» de las nuevas redes. Del lado de la oferta, las actuaciones en materia de banda ancha y seguridad favorecerán la implantación de las infraestructuras.

La estrategia de Lisboa no se refiere tan sólo a la productividad y el crecimiento, sino también al empleo y la cohesión social. En eEurope 2005 los usuarios ocupan una posición de privilegio: el plan mejorará las posibilidades de participación y ofrecerá oportunidades a todos y potenciará sus competencias. eEurope contiene medidas relativas a la inclusión digital en todas sus líneas de acción. Un instrumento importante para garantizar su éxito será la prestación multiplataforma de los servicios. Es

sabido que no todo el mundo deseará disponer de un PC, por lo cual resulta crucial para garantizar la inclusión de todos los ciudadanos conseguir que sea posible acceder a los servicios, y en especial a los servicios públicos en línea, a través de terminales diferentes, tales como televisores o teléfonos móviles.

### III.

El plan de acción se organiza en dos grupos de acciones que se refuerzan mutuamente. Por una parte, pretende fomentar los **servicios, aplicaciones y contenidos**, incluyendo tanto los servicios públicos en línea como los negocios electrónicos; por otra, aborda la **infraestructura de banda ancha** subyacente y las **cuestiones relativas a la seguridad**.

Para 2005, Europa deberá contar con:

- unos servicios públicos en línea modernos
- una administración electrónica
- unos servicios electrónicos de aprendizaje
- unos servicios electrónicos de salud
- un entorno dinámico de negocios electrónicos

y, para hacer posible todo ello,

- un acceso de banda ancha ampliamente disponible y a precios competitivos
- una infraestructura de información segura
- Supresión de los obstáculos que se oponen a la instalación de redes de banda ancha.
- Revisión de la legislación que afecta a los negocios electrónicos.
- Creación de un grupo operativo sobre ciberseguridad.

El plan incluye cuatro instrumentos independientes, aunque interrelacionados.

En primer lugar, **medidas políticas** encaminadas a revisar y adaptar la legislación a nivel nacional y europeo, garantizar que la legislación no obstaculice innecesariamente los nuevos servicios, reforzar la competencia y la interoperabilidad, mejorar el acceso a diversas redes y hacer gala de iniciativa política. eEurope 2005 enumera las áreas en que la política pública puede aportar un valor añadido y, por consiguiente, se centra en un conjunto limitado de acciones en las áreas prioritarias. Entre los objetivos clave figuran:

- Conexión en banda ancha de las administraciones públicas, los centros escolares y los centros de salud.
- Servicios públicos interactivos, accesibles a todos y ofrecidos a través de múltiples plataformas.
- Prestación de servicios sanitarios en línea.

En segundo lugar, eEurope facilitará el intercambio de experiencias, **buenas prácticas** y proyectos de demostración, pero permitirá igualmente compartir las enseñanzas extraídas de los fracasos. Se ejecutarán proyectos encaminados a acelerar la instalación de aplicaciones e infraestructuras de vanguardia.

En tercer lugar, será posible efectuar un seguimiento de las medidas políticas y reencauzarlas en su caso a través de una **evaluación comparativa** de los progresos realizados en el cumplimiento de los objetivos y de las políticas al servicio de dichos objetivos.

Por último, una **coordinación general de las políticas existentes** permitirá crear sinergias entre las acciones propuestas. Un grupo de dirección se encargará de facilitar una panorámica de la evolución de la política y garantizar un buen intercambio de información entre los

responsables nacionales y europeos y el sector privado. Este grupo hará posible igualmente la participación de los países candidatos desde los primeros momentos.

#### IV.

El presente plan de acción constituye una propuesta para que los Estados miembros asuman algunos compromisos de amplio alcance. Constituye asimismo una invitación al sector privado para que colabore con la Comisión y los Estados miembros en el logro de los objetivos de eEurope. En él se exponen las iniciativas que la Comisión adoptará o desea adoptar. Considerado globalmente, el plan sienta las bases de un enfoque coordinado de la política europea en relación con la sociedad de la información. El plan de acción eEurope debe ser confirmado como elemento clave de la estrategia de Lisboa. De tener éxito, este plan tendrá importantes repercusiones sobre el crecimiento y la productividad, sobre el empleo y la cohesión social en Europa.

Se espera que el Consejo Europeo de Sevilla apruebe el plan de acción e invite al Consejo y al Parlamento a adoptar lo más rápidamente posible los instrumentos jurídicos y presupuestarios necesarios para su ejecución.

## ÍNDICE

1. Objetivos
2. Enfoque
3. Acciones
  - 3.1 Medidas políticas
    - 3.1.1. Unos servicios públicos en línea modernos
    - 3.1.2. Un marco dinámico para los negocios electrónicos
    - 3.1.3. Una infraestructura de información segura
    - 3.1.4. Banda ancha
  - 3.2. Desarrollo, análisis y difusión de las buenas prácticas
  - 3.3. Evaluación comparativa
  - 3.4. Un mecanismo de coordinación de las políticas digitales
  - 3.5. Financiación
4. Conclusiones

### 1. Objetivos

El Consejo Europeo de Barcelona solicitó a la Comisión que elaborase un plan de acción eEurope centrado en

«la disponibilidad y la utilización generalizadas de redes de banda ancha en toda la Unión antes de 2005, y el desarrollo del protocolo Internet IPv6 ... y en la seguridad de las redes y de la información, la administración electrónica, el aprendizaje por medios electrónicos, la sanidad en línea y el comercio electrónico»<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Consejo Europeo de Barcelona, Conclusiones de la Presidencia, punto 40 (<http://ue.eu.int/es/Info/eurocouncil/index.htm>).



Este plan de acción será el sucesor del plan eEurope 2002 aprobado por el Consejo Europeo de Feira en junio de 2000. eEurope 2002 se inscribe en la estrategia de Lisboa encaminada a convertir a la Unión Europea en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica, con avances en materia de empleo y de cohesión social, para el 2010. Vino a complementarlo la iniciativa eEurope<sup>3</sup>, puesta en marcha por los países candidatos en respuesta a la invitación del Consejo Europeo de que hicieran suya la estrategia de Lisboa. Muchos de los objetivos de eEurope 2002 se han alcanzado ya, y casi todos los restantes lo serán para finales de año<sup>4</sup>.

Para crear una economía del conocimiento, eEurope 2002 se concentró en la ampliación de la conectividad a Internet en Europa. Pero para generar crecimiento es preciso que la conectividad se traduzca en actividades económicas. Esta es la prioridad de eEurope 2005: estimular los servicios, aplicaciones y contenidos que creen nuevos mercados, reduzcan los costes y, en última instancia, incrementen la productividad en toda la economía. Desarrollar contenidos, servicios y aplicaciones e instalar la infraestructura subyacente es algo que corresponde principalmente al mercado. Por ello, el

plan de acción se concentrará en aquellas áreas en que la política pública puede aportar un valor añadido y contribuir a la creación de un marco favorable a la inversión privada.

### Progresos durante eEurope 2002

- Duplicación de la penetración de Internet en los hogares
- Renovación del marco de las telecomunicaciones
- Disminución del precio del acceso a Internet
- Conexión de casi todas las empresas y centros escolares
- Europa cuenta con la red principal de investigación más rápida del mundo
- Creación casi completa del marco jurídico del comercio electrónico
- Más servicios de la administración pública disponibles en línea
- Aparición de una infraestructura de tarjeta inteligente
- Adopción y recomendación en los Estados miembros de unas directrices sobre accesibilidad de la Web.

Los rápidos progresos de las tecnologías digitales y el descenso de los precios de los equipos de tecnología de la información han puesto en manos de empresas y consumidores unos dispositivos más potentes. La inversión en equipos digitales fue aumentando

<sup>3</sup> <http://europa.eu.int/eeuropeplus>

<sup>4</sup> En <http://europa.eu.int/eeurope> podrá encontrarse el texto completo del plan de acción eEurope 2002, así como otros documentos de referencia y los resultados de la evaluación comparativa de eEurope.

durante los años ochenta y noventa, pero, al interconectarse los ordenadores con el despegue de la World Wide Web a mediados de los noventa, la productividad recibió un particular impulso. Por tanto, la contribución de Internet a la productividad y al crecimiento, en especial en Europa, es relativamente reciente, y aún cabe esperar mucho de ella. Dos acontecimientos nuevos tendrán repercusiones importantes sobre el desarrollo futuro de Internet: el acceso o la convergencia multiplataforma y la banda ancha <sup>5</sup>.

Empezamos a contar con nuevas plataformas de comunicación distintas del acceso a Internet basado en PC. En particular, la televisión digital interactiva y los sistemas móviles de tercera generación (3G), apoyados en normas comunes, ofrecen posibilidades de acceso a los servicios desde múltiples plataformas. Estas plataformas pueden sustituir, pero también complementar. Lo mismo cabe decir de las redes de apoyo. El Consejo Europeo de Barcelona subrayó la importancia de las plataformas abiertas para la convergencia <sup>6</sup>.

Las conexiones de banda ancha permiten incrementar significativamente la velocidad de transmisión entre ordenadores, teléfonos móviles,

adaptadores de televisión y otros dispositivos digitales. Esto permitirá mejorar la calidad del acceso a Internet, de manera que resulte más cómodo y fácil de utilizar para los consumidores y sea posible el funcionamiento de todas las aplicaciones multimedia.

La próxima generación de servicios se basará en estas características. Las tecnologías de banda ancha, debidamente explotadas, permitirán utilizar las redes de manera más efectiva, con el consiguiente crecimiento de la productividad y el empleo. Poder acceder a la información en cualquier momento y lugar contribuirá a una mayor eficacia. Sin embargo, el uso efectivo sólo generará un aumento de la productividad si se reestructuran los comportamientos económicos para explotar las nuevas tecnologías: adaptar los procesos empresariales, poner en línea los servicios públicos y potenciar la capacitación.

Para hacer realidad las promesas de la banda ancha es preciso dotar a todo el mundo de la capacidad y la ocasión para disfrutar y explotar sus riquezas y beneficios (en términos de atención sanitaria, educación y comercio, por ejemplo). Esto significa que el objetivo del plan de acción eEurope 2002 de

<sup>5</sup> No existe una definición de banda ancha universalmente aceptada, pero sus características básicas son alta velocidad y conexión permanente. En la actualidad, el acceso de banda ancha se ofrece sobre todo a través de la red telefónica de cobre utilizando la tecnología ADSL o a través de las redes de televisión por cable utilizando un módem de cable. También puede ofrecerse acceso de banda ancha a través de infraestructuras nuevas, principalmente fibra óptica, acceso fijo inalámbrico (FWA), sistemas móviles de tercera generación, R-LAN que funcionan en bandas de frecuencias exentas de licencia y sistemas de comunicaciones por satélite.

<sup>6</sup> El Consejo Europeo de Barcelona hizo un llamamiento a «la Comisión y a los Estados miembros para que fomenten el uso de plataformas abiertas que ofrezcan libertad de elección a los ciudadanos en el acceso a las aplicaciones y servicios de la Sociedad de la Información, en particular a través de la televisión digital, las comunicaciones móviles 3G y otras plataformas que pueda aportar la convergencia tecnológica en el futuro»; invitó asimismo a la Comisión a presentar «un análisis detallado de los obstáculos que subsisten para la consecución de un acceso generalizado a los nuevos servicios y aplicaciones de la Sociedad de la Información a través de plataformas abiertas de televisión digital y de comunicaciones móviles 3G, el pleno despliegue de las comunicaciones móviles 3G, el desarrollo del comercio electrónico y la administración electrónica y el papel que los sistemas nacionales de identificación y autenticación electrónicos podrían desempeñar en este contexto.» (punto 41).

conseguir una «sociedad de la información para todos» sigue teniendo validez para eEurope 2005. Al apoyar la aparición de plataformas de acceso alternativas, tales como la televisión digital o los sistemas móviles 3G, el nuevo plan de acción facilitará aún más la inclusión digital, también para las personas con necesidades especiales.

Al convertirse las redes y los ordenadores en parte esencial de la vida cotidiana y empresarial, la seguridad se convierte en una necesidad imperiosa. Dado el valor de las transacciones en línea actuales y previstas, es imprescindible que las redes y los sistemas de información sean seguros. La seguridad se ha erigido, por lo tanto, en un factor condicionante de los negocios electrónicos y un requisito previo para la defensa de la intimidad.

La internacionalización de la gestión de Internet constituirá asimismo un parámetro clave para el desarrollo armonioso de la misma, y la UE seguirá trabajando activamente por conseguirla.

En resumen, las comunicaciones de banda ancha, en combinación con la convergencia, aportarán beneficios tanto sociales como económicos. Contribuirán a la inclusión digital, la cohesión y la diversidad cultural. Podrían mejorar y

simplificar la vida de todos los europeos y modificar las formas de interacción de las personas no solamente en el trabajo, sino también con los amigos, la familia, el círculo social y las instituciones, así como los modos de funcionamiento de las empresas. En esto es en lo que están interesados los usuarios, y éste es el punto de partida de eEurope 2005. **El objetivo de este plan de acción es fomentar unos servicios, aplicaciones y contenidos seguros basados en una infraestructura de banda ancha ampliamente disponible.**

## 2. Enfoque

El plan de acción eEurope 2002 se reveló un formato adecuado y una buena base para actuaciones similares no solo en los países candidatos (eEurope), sino también en terceros países. Su método de i) acelerar la adopción de nuevas medidas legales, ii) reorientar los programas de apoyo ya existentes, y iii) definir unos objetivos claros, combinado con la evaluación comparativa, tuvo una fuerte repercusión. El nuevo plan de acción se apoyará en estos logros y mantendrá eEurope como símbolo de la política de la Unión Europea para el desarrollo de la sociedad de la información. Sin embargo, es preciso adaptarlo a la vista de tres necesidades.

1. La tecnología de banda ancha está transformando Internet y posibilitando servicios multimedia interactivos sólo viables a velocidades de transmisión muy elevadas. La disponibilidad de contenidos y servicios impulsa la inversión en infraestructura, y el desarrollo de servicios y contenidos nuevos depende a su vez de la existencia de infraestructuras. La infraestructura evoluciona y progresa cuando aparecen servicios y aplicaciones nuevos y viceversa. **eEurope 2005 tratará de estimular la retroalimentación positiva entre la mejora de la infraestructura, tanto de banda ancha como multiplataforma, y el desarrollo de los servicios.**

2. Se han adoptado ya muchas medidas a favor de la economía del conocimiento a nivel europeo, nacional y regional. La mayoría de los Estados miembros cuentan con planes de acción nacionales en relación con la sociedad de la información, muchos de ellos inspirados por eEurope 2002. **Por consiguiente, las acciones de eEurope 2005 deben ir más allá de las políticas actuales y suponer algo realmente distinto.** Deben también estar en consonancia con las conclusiones de Barcelona<sup>7</sup> y tener en cuenta los debates del Consejo informal de Telecomunicaciones<sup>8</sup> de Vitoria.

3. Antes de que finalice este plan de acción, es probable que varios países candidatos a la adhesión a la UE pasen a ser Estados miembros. Para ellos (y para los actuales Estados miembros) constituirá un reto alcanzar los objetivos y llevar a la práctica las acciones contenidas en eEurope 2005. **Por consiguiente, eEurope 2005 precisa de cierta flexibilidad intrínseca y debe preverse una revisión intermedia de las acciones para garantizar una incorporación paulatina al plan de los nuevos miembros.**

Con vistas a satisfacer estos requisitos, el plan de acción eEurope se organiza en dos grupos de acciones que se reforzarán mutuamente y construirán un círculo virtuoso. El primero se refiere a **servicios, aplicaciones y contenidos**, e incluye tanto los servicios públicos en línea como los negocios electrónicos, mientras que el segundo se refiere a la **infraestructura de banda ancha** subyacente y a las **cuestiones relacionadas con la seguridad**. Resumimos a continuación los objetivos de eEurope 2005:

Para 2005 Europa deberá contar con:

- unos servicios públicos en línea modernos
- una administración electrónica

<sup>7</sup> <http://ue.eu.int/es/Info/eurocouncil/index.htm>.

<sup>8</sup> Resultados de la reunión informal de ministros de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información, febrero de 2002 - Vitoria, <http://www.ue2002.es/>.

- unos servicios electrónicos de aprendizaje
- unos servicios electrónicos de salud
- un entorno dinámico de negocios electrónicos
- y, para hacer posible todo ello,
- un acceso de banda ancha ampliamente disponible y a precios competitivos
- una infraestructura de información segura

El plan de acción se estructura en torno a cuatro líneas interrelacionadas:

En primer lugar, **medidas políticas** de revisión y adaptación de la legislación nacional y europea encaminadas a reforzar la competencia y la interoperabilidad, aumentar el grado de sensibilización y hacer gala de iniciativa política.

En segundo lugar, la aplicación de estas medidas políticas se verá respaldada por el desarrollo, el análisis y la difusión de **buenas prácticas**. Se pondrán en marcha proyectos que aceleren la implantación de aplicaciones e infraestructuras de vanguardia.

En tercer lugar, la **evaluación comparativa** de los progresos conseguidos en el logro de los objetivos

y de las políticas al servicio de dichos objetivos permitirá efectuar un seguimiento de las medidas políticas y reorientarlas si procede.

Por último, la **coordinación global de las políticas existentes** generará sinergias entre las acciones propuestas. A través de un grupo de dirección, se tendrá una visión de conjunto de la evolución de las políticas y se garantizará un adecuado intercambio de información entre los responsables nacionales y europeos y el sector privado.

### 3. Acciones

#### 3.1 Medidas políticas

##### 3.1.1. Unos servicios públicos en línea modernos

###### *i) Administración en línea*

###### *Punto de partida*

Dentro del plan de acción eEurope 2002, los Estados miembros habían acordado facilitar todos los servicios básicos en línea antes de finalizar 2002. Es mucho lo que se ha conseguido en este ámbito, pero muchos servicios tienen aún una interactividad limitada. La Comisión y la Presidencia belga celebraron una conferencia sobre administración electrónica en noviembre de 2001 con el fin de detectar y difundir ejemplos de

buenas prácticas. Los ministros participantes en dicha conferencia adoptaron una declaración<sup>9</sup> en la que se subrayaba la necesidad de seguir avanzando en el intercambio de buenas prácticas y de garantizar la inclusión y la seguridad en la prestación de servicios públicos en línea. El desarrollo de un acceso seguro y completo a los servicios de la administración electrónica depende de la implantación y utilización efectiva de medios de autenticación electrónica. Por ello, proseguirá la acción ya iniciada a favor de la asimilación de la tarjeta inteligente, que podría atender esta necesidad al proporcionar igualmente un dispositivo seguro de soporte de la firma electrónica.

Otro objetivo de eEurope 2002 es mejorar el acceso de las personas con discapacidades a las páginas web públicas. En octubre de 2001, el Consejo adoptó una resolución sobre integración social mediante las tecnologías electrónicas<sup>10</sup> y una nueva resolución en marzo de 2002<sup>11</sup> en la que declaraba que los Estados miembros debían acelerar la implantación de las directrices «Web Accessibility Initiative»<sup>12</sup>. Se facilitará el acceso a los servicios de la administración si se ofrecen contenidos multilingües y en plataformas diversas.

Existen iniciativas relacionadas con la administración electrónica a nivel nacional, regional y local. A ellas se unen las actuaciones a nivel europeo: el programa IDA<sup>13</sup> apoya la interoperabilidad de los procesos internos, la normalización y la prestación de servicios paneuropeos y el programa IST<sup>14</sup> financia actividades de investigación. Además, la Comisión está preparando una iniciativa continuadora de la Comunicación sobre la creación de un marco comunitario para la explotación de la información del sector público<sup>15</sup>. En el Consejo Europeo de Barcelona, los Jefes de Estado y de Gobierno decidieron la creación de un «sitio único en Internet de información sobre la movilidad laboral en Europa». Este sitio, junto con el portal de la administración de la UE desarrollado en el marco del programa IDA, constituirá un punto de acceso multilingüe de ciudadanos y empresas a la información y a los servicios en línea, favoreciendo la movilidad transfronteriza. El portal IDA servirá también de banco de pruebas de tecnologías multiplataforma. En este contexto, adquirirá importancia el uso y la mejora de los sistemas de traducción automática para cubrir totalmente la diversidad lingüística de los usuarios europeos de estas páginas. El Consejo Europeo de Barcelona invitó asimismo a

<sup>9</sup> [http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/egovconf/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/egovconf/index_en.htm).

<sup>10</sup> DO C 292 de 18.10.2001.

<sup>11</sup> DO C 86 de 10.4.2002.

<sup>12</sup> <http://www.w3.org/TR/WCAG10/>

<sup>13</sup> Intercambio de datos entre administraciones (<http://europa.eu.int/ispo/ida>).

<sup>14</sup> Tecnologías de la sociedad de la información ([www.cordis.lu/ist](http://www.cordis.lu/ist)).

<sup>15</sup> COM(2001) 607 final de 23.10.2001

la Comisión a analizar el papel que pueden desempeñar los sistemas de autenticación electrónica a la hora de allanar los obstáculos que se oponen al desarrollo de la administración electrónica.

#### *Acciones propuestas*

**Conexión de banda ancha.** Los Estados miembros se esforzarán por disponer de conexiones de banda ancha para todas las administraciones públicas antes de finalizar 2005. Dado que los servicios de banda ancha se pueden ofrecer sobre diferentes plataformas tecnológicas, las autoridades nacionales y regionales no deben discriminar entre las tecnologías a la hora de adquirir conexiones (por ejemplo, utilizando procedimientos de licitación abierta).

**Interoperabilidad:** Antes de finalizar 2003, la Comisión hará público un marco de interoperabilidad concertado para facilitar la prestación de servicios paneuropeos de administración electrónica a ciudadanos y empresas. En él se abordarán los contenidos de información y las políticas y especificaciones técnicas recomendadas para combinar los sistemas de información de la administración pública de toda la UE. Se basará en normas

abiertas y fomentará el uso de programas de fuente abierta.

**Servicios públicos interactivos.** Antes de finalizar 2004, los Estados miembros deben haber garantizado que los servicios públicos básicos sean interactivos, cuando proceda, sean accesibles a todos y exploten las posibilidades tanto de las redes de banda ancha como del acceso multiplataforma. Para ello será necesaria una reorganización interna<sup>16</sup> que se abordará en el ejercicio de buenas prácticas. Deberá abordarse igualmente el acceso de las personas con necesidades especiales, tales como discapacitados o ancianos. La Comisión y los Estados miembros concertarán la lista de los servicios públicos para los que resultan deseables la interactividad y la interoperabilidad.

**Contratación pública.** Antes de finalizar 2005, los Estados miembros deben efectuar por medios electrónicos una parte significativa de la contratación pública. La experiencia del sector privado demuestra que se consigue reducir más los costes mediante el uso de Internet en la gestión de la cadena de la oferta, incluida la contratación electrónica. El Consejo y el Parlamento adoptarán lo más rápidamente posible las medidas legislativas sobre contratación.

<sup>16</sup> Reingeniería de los procesos administrativos internos relacionados, p. ej., con la recogida y gestión de datos, el intercambio electrónico de información o la coordinación interagencia

## **Puntos de acceso público a Internet**

**(PAPI):** Todos los ciudadanos deben tener un fácil acceso a los PAPI, preferiblemente con conexiones de banda ancha, en sus municipios. Al establecer los PAPI, los Estados miembros deben utilizar los fondos estructurales y colaborar con el sector privado y/o el voluntariado, cuando proceda. La Comisión tiene intención de seguir respaldando el desarrollo tecnológico en el programa de investigación y los escaparates de buenas prácticas, en la medida de lo posible a través del programa sucesor de PROMISE.

**Cultura y turismo.** La Comisión, en cooperación con los Estados miembros, el sector privado y las autoridades regionales, definirá unos servicios electrónicos para promover Europa y ofrecer una información pública de fácil utilización. Estos servicios, que se implantarán a más tardar en 2005, se basarán en interfaces interoperables, utilizarán comunicaciones de banda ancha y serán accesibles desde cualquier tipo de terminal digital.

## *ii) Aprendizaje en línea*

### *Punto de partida*

Los Estados miembros respondieron positivamente a los ambiciosos objetivos de eEurope 2002. La mayor parte de los centros escolares están ya conectados y se trabaja para proporcionar a centros, profesores y estudiantes un acceso adecuado a Internet y a los recursos multimedia. En Barcelona, el Consejo Europeo fijó el objetivo de conseguir, antes de finalizar 2003, una proporción de 15 alumnos por ordenador en línea para fines educativos en los centros escolares de la UE<sup>17</sup>. Han mejorado considerablemente las redes trans-europeas que conectan las redes nacionales de investigación y educación, pero por el momento son pocos los centros escolares conectados.

La Comisión ha contribuido a la financiación de algunas de estas acciones a través del programa IST, la iniciativa eLearning y otras actuaciones coordinadas al amparo del plan de acción e-Learning. Entre las medidas de la UE figuran el apoyo al suministro de equipos, la cooperación e intercambio de buenas prácticas, la formación del profesorado, la investigación pedagógica y el

<sup>17</sup> El Consejo Europeo de Barcelona solicitó también el desarrollo de la alfabetización digital mediante la generalización de un título en informática e Internet para los alumnos de secundaria y la realización de un estudio de viabilidad con el objeto de que se definan opciones para permitir a cada escuela secundaria la creación o la mejora de una conexión para el hermanamiento a través de Internet con otra escuela asociada de otro lugar de Europa, (punto 44).



desarrollo de contenidos y servicios de aprendizaje electrónico.

### *Acciones propuestas*

**Conexiones de banda ancha.** Antes de finalizar 2005, los Estados miembros deben procurar que todos los centros escolares y universidades tengan acceso a Internet para fines educativos y de investigación mediante conexión de banda ancha. También los museos, bibliotecas, archivos e instituciones similares que desempeñan un papel clave en el aprendizaje electrónico deben estar conectados a redes de banda ancha.

**Programa eLearning.** Antes de finalizar 2002, la Comisión tiene intención de adoptar una propuesta de programa eLearning específico, que se centrará en la consecución de los objetivos del plan de acción eLearning desde una perspectiva educativa y estará vigente de 2004 a 2006. La Comisión publicará asimismo un análisis del mercado europeo del aprendizaje electrónico, con inclusión del sector privado. Pasará revista a la situación del mercado y analizará la problemática jurídica, económica y social con vistas a detectar los obstáculos que se oponen al desarrollo del mercado del aprendizaje

electrónico en Europa y, cuando sea necesario, proponer la manera de allanarlos.

**Campus virtuales para todos los estudiantes.** Antes de finalizar 2005, los Estados miembros, con el apoyo de los programas eLearning y eTEN<sup>18</sup>, deben garantizar que todas las universidades ofrezcan a estudiantes e investigadores un acceso en línea para maximizar la calidad y eficiencia de los procesos y actividades de aprendizaje.

**Sistema cooperativo y asistido por ordenador para la universidad y la investigación.** Antes de finalizar 2003, la Comisión emprenderá acciones piloto y de investigación que permitan la instalación de redes y plataformas asistidas por ordenador en toda Europa, basados en infraestructuras informáticas de alto rendimiento y tecnologías GRID<sup>19</sup>. Gracias a ellas será posible un trabajo en colaboración orientado a la resolución de problemas complejos y el acceso virtual y la puesta en común de los recursos de aprendizaje e informáticos en Europa.

**Recapitación para la sociedad del conocimiento:** Antes de finalizar 2003, los Estados miembros, utilizando los fondos estructurales cuando proceda y

<sup>18</sup> Antiguo programa TEN-Telecom.

<sup>19</sup> Informática distribuida de área extensa que utiliza la Internet mundial para construir infraestructuras informáticas y de comunicaciones distribuidas.

con el apoyo de la Comisión, deben emprender acciones encaminadas a dotar a los adultos (p. ej., trabajadores en paro, mujeres que regresan al mercado laboral, etc.) de la capacitación clave<sup>20</sup> que exige la sociedad del conocimiento, con el fin de mejorar sus posibilidades de empleo y su calidad de vida en general. Estas acciones aprovecharán las posibilidades que ofrece el aprendizaje electrónico.

### *iii) Salud en línea*

#### *Punto de partida*

En el trabajo de los médicos, la información adquiere un papel cada vez más importante al generalizarse los equipos médicos sofisticados y las aplicaciones informáticas. Al mismo tiempo, los presupuestos de salud se ven sometidos a mayor presión por causa de los avances médicos y científicos, el envejecimiento de la población y las nuevas expectativas de los pacientes. Las tecnologías digitales adquieren importancia en la gestión de la salud tanto para cada médico considerado individualmente como a nivel nacional y regional. Estas tecnologías podrían reducir los gastos administrativos, prestar servicios sanitarios a distancia y evitar la repetición innecesaria de exámenes. Además, los ciudadanos cada vez utilizan

más Internet para obtener información médica. Ante estos hechos, resulta esencial desarrollar unos contenidos y servicios sanitarios digitales que sean eficientes y estén a disposición de todos, así como unas páginas web que respondan a unos criterios de calidad establecidos.

La investigación y el desarrollo sobre telemática aplicada a la salud y dentro del programa IST tienen ya más de diez años. Entre los resultados obtenidos figuran las redes regionales integradas de información sanitaria, las historias electrónicas normalizadas, unos servicios de telemedicina fiables y eficaces (teleconsulta y televigilancia en el hogar), así como sistemas personales para los ciudadanos que les permiten gestionar y mejorar su estado de salud.

Otra acción importante, ya iniciada, que contribuirá a eEurope 2005 es la encaminada a mejorar el uso de la telemática en el sistema comunitario de regulación farmacéutica (p. ej., Eudravigilance para la seguridad de los medicamentos, la base de datos Europharm o el envío electrónico para el intercambio de información entre las autoridades reguladoras y la industria), que se espera dé sus primeros resultados antes de finalizar 2003. **eEurope ofrece**

<sup>20</sup> Entre las competencias clave figuran conocimientos básicos de informática (alfabetización digital) y competencias de grado superior tales como trabajo en equipo, resolución de problemas, gestión de proyectos, etc.

**la posibilidad de unir fuerzas en una estrategia que produzca resultados perceptibles al finalizar el plan de acción.** Los datos relativos a la salud son especialmente sensibles, y todas las acciones de esta área deben ir acompañadas del desarrollo de medios técnicos y organizativos que permitan garantizar la protección de la información relativa a la salud de las personas frente al acceso no autorizado, la revelación y la manipulación.

#### *Acciones propuestas*

**Tarjetas sanitarias electrónicas.** Basándose en el acuerdo del Consejo Europeo de Barcelona según el cual los formularios en papel necesarios para recibir atención en otro Estado miembro serán sustituidos por una tarjeta de seguro de enfermedad europea, la Comisión presentará una propuesta antes del Consejo de Primavera de 2003. La intención de la Comisión es apoyar un enfoque común con respecto a los identificadores de paciente y la arquitectura de las historias electrónicas a través de la normalización y fomentar el intercambio de buenas prácticas sobre posibles funcionalidades adicionales, tales como datos médicos de urgencia y acceso seguro a la información sanitaria personal.

**Redes de información sanitaria.** Antes de finalizar 2005, los Estados miembros deben desarrollar unas redes de información sanitaria entre los puntos de atención (hospitales, laboratorios y hogares), con conectividad de banda ancha cuando proceda. Paralelamente, la Comisión tiene intención de establecer redes de alcance europeo con datos sobre salud pública y de coordinar acciones que faciliten una respuesta rápida y paneuropea a las amenazas a la salud.

**Servicios sanitarios en línea.** Antes de finalizar 2005, la Comisión y los Estados miembros garantizarán la prestación de servicios sanitarios en línea a los ciudadanos (p. ej., información sobre vida sana y prevención de enfermedades, historias electrónicas, teleconsulta o reembolso electrónico). Algunos de los servicios preventivos sanitarios y afines (p. ej. información en línea sobre la calidad del agua y del aire) podrían expandirse a nivel transeuropeo a través del programa eTEN. La Comisión efectuara un seguimiento de las acciones emprendidas por los Estados miembros para hacer la información sanitaria tan accesible a los ciudadanos como sea posible, así como de las iniciativas para implantar criterios de calidad en las páginas web.

### 3.1.2. Un marco dinámico para los negocios electrónicos

#### *Punto de partida*

Los negocios electrónicos (*e-business*) incluyen tanto el comercio electrónico (comprar y vender en línea) como la reestructuración de los procesos empresariales para aprovechar mejor las tecnologías digitales. Desde la publicación de la Comunicación sobre comercio electrónico en 1997<sup>21</sup>, la Comisión ha elaborado una política global en este ámbito. Entre sus logros figuran la rápida adopción por la UE de una serie de directivas<sup>22</sup> cuyo propósito es el establecimiento de un mercado interior de los servicios de la sociedad de la información, así como varias iniciativas no legislativas encaminadas a fomentar la autorregulación, en particular en el campo de la «ciberconfianza» y de la resolución de litigios en línea (ODR)<sup>23</sup>, y la puesta en marcha de la iniciativa «Go Digital» para ayudar a la pequeña y mediana empresa con los negocios electrónicos. Además, se ha adaptado y simplificado el marco fiscal del comercio electrónico, en particular a través de la adopción de una directiva sobre facturación electrónica<sup>24</sup> y de una directiva y un reglamento sobre el IVA aplicable a los suministros digitales<sup>25</sup>.

La Comisión ha puesto en marcha asimismo<sup>26</sup> un debate sobre el futuro de la política de consumo, de la regulación y de la manera de aplicarla. Se ha subrayado la necesidad de suprimir en la reglamentación la distinción entre los mundos en línea y fuera de línea y de que la futura reglamentación se cree de manera tal que ni resulte superflua ni asfixie la innovación y las nuevas tecnologías.

Apoyándose en el Informe sobre la competitividad europea<sup>27</sup> y en la Comunicación sobre la economía electrónica<sup>28</sup>, la Comisión coopera con los Estados miembros en el fomento de los negocios electrónicos en Europa. El objetivo es promover el despegue de los negocios electrónicos con el fin de incrementar la competitividad de las empresas europeas y potenciar la productividad y el crecimiento mediante inversiones en tecnologías de la información y las comunicaciones, recursos humanos (en particular, capacitación digital) y nuevos modelos empresariales, al tiempo que se respeta la intimidad. eEurope 2005 desempeñará un papel esencial en la aplicación de esta política.

<sup>21</sup> Iniciativa europea de comercio electrónico, COM(1997) 157 final de 16.4.1997.

<sup>22</sup> Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, sobre el comercio electrónico, DO L 178 de 17.7.2000, Directiva 1999/93/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 1999, por la que se establece un marco comunitario para la firma electrónica, DO L 13 de 19.1.2000, Directiva 2001/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2001, relativa a la armonización de determinados aspectos de los derechos de autor y derechos afines a los derechos de autor en la sociedad de la información, DO L 167 de 22.6.2001, Directiva 97/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 1997, relativa a la protección de los consumidores en materia de contratos a distancia, DO L 144 de 4.6.1997.

<sup>23</sup> La Comisión ha establecido una red alternativa de solución de controversias, denominada EEJ (red extrajudicial europea), para utilizar y promover mecanismos de solución de controversias para resolver litigios transfronterizos entre consumidores y empresas en toda la UE.

<sup>24</sup> Directiva 2001/115/CE del Consejo de 20.12.2001, DO L 15 de 17.1.2002.

<sup>25</sup> Reglamento (CE) n° 792/2002 del Consejo de 7.5.2002, DO L 128 de 15.2.2002 y Directiva 2002/38/CE del Consejo de 7.5.2002, DO L 128 de 15.5.2002.

<sup>26</sup> Libro verde sobre la protección de los consumidores 2001 COM(2001) 531 final; se prepara actualmente una Comunicación que le dará continuidad.

<sup>27</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: informe sobre la competitividad europea 2001, SEC(2001) 1705.

<sup>28</sup> El impacto de la economía electrónica en las empresas europeas: análisis económico e implicaciones políticas - COM(2001) 711 final de 29.11.2001.

### *Acciones propuestas*

**Legislación.** La Comisión, en cooperación con los Estados miembros, pasará revista a la legislación pertinente, cuando proceda, con el objetivo de detectar y suprimir los factores que impiden a las empresas la realización de negocios electrónicos. El objetivo del ejercicio será, especialmente, extender la actual normativa favorable al comercio electrónico al suministro fuera de línea de bienes y servicios, con el fin de situar los diferentes modos de intercambio (en línea y fuera de línea) en igualdad de condiciones. El ejercicio, abierto a todas las partes interesadas, se iniciará con una **cumbre de los negocios electrónicos** que se celebrará en 2003 y dará a los representantes de alto nivel de las empresas la oportunidad de describir las dificultades encontradas en este campo.

**PYME.** Antes de finalizar 2003, la Comisión pretende establecer una red europea de apoyo a los negocios electrónicos, que reunirá a los agentes europeos, nacionales y regionales del sector con vistas a reforzar y coordinar las acciones en apoyo de las PYME en el ámbito de los negocios electrónicos. La Comisión estimulará la creación de agrupaciones geográficas y sectoriales de PYME que trabajen en línea para

fomentar la innovación en los negocios electrónicos, compartir las buenas prácticas y promover las directrices y las normas.

**Capacitación digital.** Antes de finalizar 2003, la Comisión, en estrecha cooperación con los Estados miembros, publicará un análisis de la oferta y la demanda de capacitación digital en Europa. La Comisión y los Estados miembros fomentarán las asociaciones público-privado y la cooperación de las partes interesadas con el fin de elaborar unas definiciones de competencias digitales de alcance europeo.

**Interoperabilidad.** Antes de finalizar 2003, el sector privado, apoyado por la Comisión y los Estados miembros, debe haber desarrollado soluciones interoperables en el ámbito de los negocios electrónicos para las transacciones, la seguridad, las firmas, la compra y los pagos. Se facilitará así la creación de servicios que hagan posible, de manera completa, segura y sencilla, el comercio móvil y los negocios electrónicos transfronterizos.

**Confiabilidad y confianza.** Antes de finalizar 2003, la Comisión, junto con el sector privado, las organizaciones de consumidores y los Estados miembros,

examinará la posibilidad de establecer un sistema de resolución de litigios en línea de alcance europeo. Para facilitar a las PYME las transacciones electrónicas transfronterizas, la Comisión respaldará además la creación de sistemas de información en línea sobre asuntos jurídicos. La Comisión colaborará con las partes interesadas sobre los requisitos de las marcas de confianza con vistas a elaborar una recomendación sobre la confianza de los consumidores en el comercio electrónico.

**La «empresa .eu».** Antes de finalizar 2003, la Comisión examinará la posibilidad de ofrecer a las empresas europeas funcionalidades adicionales vinculadas al nombre de dominio .eu tales como una ciberidentidad confiable y otras operaciones de apoyo, p. ej., marcas de confianza y un régimen de autenticación.

### 3.1.3. Una infraestructura de información segura

#### *Punto de partida*

La Unión Europea ha puesto ya en marcha una estrategia global basada en las Comunicaciones sobre seguridad de las redes<sup>29</sup> y ciberdelincuencia<sup>30</sup>, y en las directivas actual<sup>31</sup> y prevista sobre

protección de datos en relación con las comunicaciones electrónicas.

El enfoque sugerido fue aprobado y desarrollado por la Resolución del Consejo de 28 de enero de 2002<sup>32</sup> y por la reciente propuesta de Decisión marco del Consejo relativa a los ataques de los que son objeto los sistemas de información<sup>33</sup> presentada por la Comisión.

Para fines del presente año deben concluir una serie de iniciativas (p. ej., establecimiento de un grupo operativo sobre ciberseguridad, campañas de sensibilización, promoción de las buenas prácticas y mejora de los mecanismos de intercambio de información) basadas en la Resolución de 28 de enero. Esto servirá de base para los trabajos sobre una infraestructura de información segura. Proseguirán los trabajos sobre creación de una infraestructura de tarjeta inteligente europea segura y se intensificará la implantación de aplicaciones.

Dentro del sexto programa marco, proseguirá la actividad comunitaria de investigación en materia de seguridad. Las prioridades serán: infraestructuras de redes y de información confiables, haciendo hincapié en las tecnologías

<sup>29</sup> Seguridad de las redes y de la información: Propuesta para un enfoque político europeo, COM(2001) 298 de 6.6.2001.

<sup>30</sup> Creación de una sociedad de la información más segura mediante la mejora de la seguridad de las infraestructuras de información y la lucha contra los delitos informáticos, COM(2000) 890 de 22.1.2001.

<sup>31</sup> Directiva 97/66/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las telecomunicaciones, DO L 24 de 30.1.1998.

<sup>32</sup> <http://register.consilium.eu.int/pdf/es/01/st15/15152es1.pdf>.

<sup>33</sup> [http://europa.eu.int/comm/dgs/justice\\_home/index\\_es.htm](http://europa.eu.int/comm/dgs/justice_home/index_es.htm), COM(2002) 173 final de 19.4.2002.

emergentes (p. ej., banda ancha, arquitecturas inalámbricas o entorno inteligente) y detección de los puntos vulnerables y de las interdependencias en las infraestructuras. Se pretende también apoyar la normalización con el fin de extender el uso de las normas abiertas y de los programas de fuente abierta. Las actividades de investigación deben tener en cuenta igualmente el «factor humano» en la seguridad, p. ej., normas básicas de seguridad o facilidad de uso de los sistemas.

#### *Acciones propuestas*

**Grupo operativo sobre ciberseguridad (CSTF).** Para mediados de 2003, debe estar operativo el CSTF. Sobre la base de una propuesta que la Comisión tiene intención de presentar en 2002, el Consejo y el Parlamento podrán adoptar el fundamento jurídico necesario lo más rápidamente posible, teniendo en cuenta que el tema de la seguridad de las redes y el información no afecta sólo a un pilar. Los Estados miembros y el sector privado deben respaldar las actividades del CSTF. Se pretende que se convierta en un centro de competencia en materia de seguridad, p. ej., para desarrollar con los Estados miembros un concepto de sistema europeo de alerta en caso de ataque informático, facilitar el debate entre los

distintos pilares y mejorar la cooperación transfronteriza.

**«Cultura de la seguridad».** Antes de finalizar 2005, debe construirse una «cultura de la seguridad» en el diseño e implementación de productos de información y comunicaciones. El sector privado debe elaborar buenas prácticas y normas y fomentar su aplicación sistemática. La Comisión tiene intención de apoyar estos proyectos y se esforzará por sensibilizar a todos los usuarios sobre los riesgos que pesan sobre la seguridad. A finales de 2003 se publicará un informe intermedio y, antes de que finalice 2005, una evaluación final.

**Comunicaciones seguras entre servicios públicos.** Antes de finalizar 2003, la Comisión y los Estados miembros examinarán la posibilidad de establecer un entorno de comunicaciones seguro para el intercambio de información de Estado clasificada.

#### 3.1.4. Banda ancha

##### *Punto de partida*

Los gobiernos de todo el mundo van cobrando conciencia de que el acceso de banda ancha resultará esencial para el desarrollo económico de sus países.

La disponibilidad de comunicaciones de banda ancha tendrá importantes repercusiones sobre la economía, y varios Estados miembros de la UE han comenzado a examinar el desarrollo de la banda ancha en su territorio, con el objetivo común de acelerar su implantación. El Consejo Europeo de Barcelona reconoció la importancia de «la disponibilidad y la utilización generalizadas de redes de banda ancha en toda la Unión antes de 2005». Las acciones propuestas en el presente plan corresponden a esta prioridad.

La inversión en banda ancha procederá principalmente del sector privado. En sus orientaciones generales de política económica, la Comisión recomendaba que «los Estados miembros deben: ... garantizar la competencia efectiva en las redes de telecomunicaciones locales (el “bucle local”) con vistas a acelerar el desarrollo de la red de banda ancha europea». Se espera que la competencia impulse la inversión, genere innovación y abarate los precios. Por consiguiente, la política pública debe centrarse en los ámbitos en que la competencia no sea efectiva o en los que resulte necesario garantizar el logro de objetivos políticos, p. ej., cobertura territorial, con vistas a la cohesión.

El nuevo marco regulador, que se aplicará en todos los Estados miembros a partir de julio de 2003, tiene plenamente en cuenta la naturaleza convergente de la banda ancha. El marco sitúa como objetivos explícitos de los reguladores el fomento de la inversión eficiente en infraestructura (tanto por los operadores tradicionales como por los nuevos) y la promoción de la innovación. Ello significa tener en cuenta la necesidad de que los inversores obtengan una rentabilidad adecuada en función de los riesgos asumidos. Significa asimismo reducir en la mayor medida posible las incertidumbres de la reglamentación para los inversores.

En el contexto más amplio del proyecto del Espacio Europeo de la Investigación, la Comisión respalda ya la explotación plena de las redes de banda ancha por los investigadores. Esta actividad continuará en el sexto programa marco utilizando los nuevos instrumentos prioritarios denominados redes de excelencia y proyectos integrados. Más concretamente, se financiará la mejora y la eficiencia de la tecnología de las redes de acceso de fibra óptica, los servicios móviles inalámbricos de banda ancha (más allá de la 3G), los sistemas de acceso de banda ancha por satélite (teniendo igualmente en cuenta las



necesidades del sistema Galileo), la convergencia de las redes fijas y móviles, incluida la transición al Protocolo Internet de próxima generación (IPv6) y teniendo en cuenta los problemas relacionados con la seguridad y la intimidad (conexiones inalámbricas, permanentes), etc. La Comisión ha dado ya los pasos necesarios para prestar su apoyo a la Internet de próxima generación en su Comunicación sobre el IPv6<sup>34</sup>, «La Internet de nueva generación - actuaciones prioritarias en la migración al nuevo Protocolo Internet IPv6», y conviene seguir estas recomendaciones.

Ninguna estrategia de banda ancha lo tendrá fácil, ya que se verá afectada por muchas políticas diferentes: ordenación urbana y territorial, investigación, fiscalidad y reglamentación. Estas políticas son aplicadas a todos los niveles (internacional, europeo, nacional, regional y local) y por los agentes más diversos, tanto del sector privado como del público. La Comisión profundizará en su análisis de las opciones políticas y de los obstáculos que se oponen actualmente a la implantación de la banda ancha, en particular con vistas a hacer posible la generalización del acceso a los nuevos servicios a través de plataformas abiertas en la televisión digital y la 3G, de acuerdo con la petición del Consejo Europeo de Barcelona.

#### *Acciones propuestas*

**Política de espectro.** La Comisión utilizará el nuevo marco regulador de la política de espectro radioeléctrico para garantizar que los servicios inalámbricos de banda ancha (p. ej., W-LAN) puedan disponer de espectro y lo utilicen con eficiencia, así como para cooperar con los Estados miembros en la introducción de tales servicios. La Comisión iniciará un debate sobre nuevos enfoques en materia de valoración del espectro y comercio de derechos de uso de frecuencias.

**Acceso de banda ancha en las regiones menos favorecidas.** Los Estados miembros, en cooperación con la Comisión, deben respaldar cuando resulte necesario la implantación de la banda ancha en las zonas menos favorecidas utilizando, si es posible, los fondos estructurales y/o incentivos financieros (a reserva de las normas sobre competencia). Debe prestarse especial atención a las regiones ultraperiféricas.

**Combatir los obstáculos que se oponen a la implantación de la banda ancha.** Los Estados miembros deben facilitar el acceso a los derechos de paso, postes y conducciones para facilitar la inversión, por ejemplo suprimiendo los obstáculos legislativos. La Comisión respaldará esta

<sup>34</sup> COM(2002) 96 final de 21.2.2002.

acción fomentando y organizando el intercambio de las experiencias locales y regionales y las asociaciones público-privado.

**Contenidos multiplataforma.** Las autoridades públicas de los Estados miembros y el sector privado deben esforzarse por ofrecer sus contenidos en diferentes plataformas tecnológicas, tales como la televisión digital interactiva, la 3G, etc. La Comisión tiene intención de respaldar los proyectos de demostración y de investigación. La Comisión identificará los obstáculos reglamentarios que se oponen al uso de la televisión digital para la prestación de servicios interactivos<sup>35</sup>.

**Cambio a la tecnología digital.** Para acelerar la transición a la televisión digital, los Estados miembros deben crear transparencia en lo que se refiere a las condiciones que presidirán el cambio previsto. Los Estados miembros deben hacer públicas antes de que finalice 2003 sus intenciones con respecto a dicho cambio. Entre ellas podrían figurar una planificación y una evaluación de las condiciones del mercado, y posiblemente una fecha de abandono de la radiodifusión televisiva terrenal analógica, que permitiría recuperar y reorganizar las frecuencias. Los planes

nacionales relativos a dicho cambio deben constituir asimismo una oportunidad para demostrar un enfoque neutro con respecto a la plataforma en materia de televisión digital, teniendo en cuenta los mecanismos de entrega que entran en competencia (básicamente, por satélite, por cable y por tierra).

### 3.2. Desarrollo, análisis y difusión de las buenas prácticas

En todas las áreas de eEurope 2005 están desarrollándose aplicaciones comerciales y públicas, ejecutándose programas de apoyo y ensayándose aplicaciones experimentales. Estas actividades constituyen ricas fuentes de conocimientos y experiencias. Los avances son rápidos, pero desiguales; es posible, por ejemplo, que una administración o un centro escolar estén intentando desarrollar o utilizar una aplicación que ya funciona en otro lugar o para la que existe una solución del sector privado viable.

eEurope 2005 pretende apoyarse en estas experiencias. No sólo se identificarán y explotarán las buenas prácticas, sino que se profundizará en ellas, convirtiéndolas en un escaparate que desempeñará un papel esencial en el logro de los objetivos de eEurope. Por lo tanto, la actividad referida a buenas prácticas vendrá a

<sup>35</sup> Según solicitó el Consejo Europeo de Barcelona.

complementar las acciones políticas. Se propone un enfoque en tres etapas:

*i. Identificación y selección de ejemplos de buenas prácticas.*

La Comisión, en estrecha cooperación con los Estados miembros, los países candidatos a la adhesión y el sector privado, identificará ejemplos de buenas prácticas en todo el mundo. Incluirán ejemplos operativos prácticos del sector público y aplicaciones comerciales en las áreas incluidas en el plan de acción.

*ii. Cuando proceda, se potenciarán las buenas prácticas seleccionadas para incrementar su aplicabilidad y se llevará a cabo un análisis que permita obtener una plantilla o unas directrices sobre buenas prácticas.*

Se ampliará el alcance de los ejemplos pertinentes (p. ej., multiplataforma en lugar de plataforma única, o adición de usuarios) o se les complementará mediante desarrollos adicionales (p. ej. una mayor funcionalidad o interacción multilingüe). Se reforzarán los aspectos de demostración y evaluación de estos proyectos, de manera que pueda acometerse un análisis completo de los resultados.

El análisis detallado de las buenas prácticas desembocará en unas plantillas o directrices que proporcionarán enfoques comprobados y bien documentados relativos a aplicaciones debidamente ensayadas de servicios electrónicos. Serán modulares y adaptables a cualquier usuario concreto, y consistirán típicamente en una metodología, un conjunto de herramientas asociadas y unos programas en forma de fuente abierta. El resultado será una evaluación crítica de los factores de éxito y de las enseñanzas extraídas de los fracasos, que podrían llevar a la transferencia y difusión de las buenas prácticas en toda Europa, y en particular en las regiones menos favorecidas.

*iii. Difusión de las buenas prácticas y de los resultados del análisis del proyecto.*

Para la difusión de las buenas prácticas, la Comisión, en cooperación con las Presidencias del Consejo, organizará campañas de promoción en los países de la UE y candidatos a la adhesión, basadas en los mecanismos siguientes:

- **Conferencias o seminarios:** La conferencia sobre administración electrónica, con su exposición de ejemplos de buenas prácticas, constituye un buen modelo de

intercambio de experiencias y lecciones aprendidas. Para el primer semestre de 2003 está prevista una conferencia sobre salud electrónica que se ajustará al mismo modelo, y se ha propuesto una segunda conferencia sobre administración electrónica para la Presidencia italiana

Estas conferencias suelen ir dirigidas a los responsables de las políticas. Irán acompañadas de seminarios dedicados especiales que reunirán a los agentes de las respectivas estrategias. En estos actos se abordarán detalladamente los escaparates de buenas prácticas, así como las plantillas y directrices.

- **Redes de apoyo:** Los resultados se difundirán utilizando las redes empresariales, académicas, de investigación y de usuarios ya existentes (p. ej., las redes de apoyo a las PYME en el área de los negocios electrónicos o la School Net europea) y otros canales análogos a nivel europeo, nacional o regional. Se buscarán redes comparables para los agentes de todas las áreas de eEurope. Al hacerlo, deberá tenerse especialmente en cuenta la dimensión regional y local, manteniendo, en particular, un diálogo abierto con

redes tales como TeleCities, Eris@ y Elanet. Los nuevos programas de acciones innovadoras en el marco del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) ofrecen a las regiones (en particular a las menos favorecidas y a las zonas en reconversión) la posibilidad de someter a prueba herramientas innovadoras y de intercambiar buenas prácticas en servicios electrónicos regionales. Ello constituirá una aportación positiva a las estrategias de desarrollo regional y desempeñará, por ende, un papel importante dentro del plan de acción eEurope 2005.

- **Un sitio web:** Se darán a conocer los enlaces a las plantillas y directrices de buenas prácticas en un sitio web específico dotado de herramientas que faciliten su utilización y de mecanismos de reacción.

### 3.3. Evaluación comparativa

La evaluación comparativa de eEurope es un proceso que consta de tres fases.

*i. Definición de indicadores Para eEurope 2002, se utilizaron 23 indicadores, que se justificaban por referencia a los resultados, es decir, no a la política en sí misma, sino al objetivo último de la política (p. ej., porcentaje*

*de hogares conectados a Internet, no mediciones del grado de desagregación del bucle local). El objetivo de la evaluación comparativa es la elaboración de políticas, lo cual significa que resulta esencial que los indicadores cuenten con un aval político<sup>36</sup>. Será preciso actualizar los indicadores para eEurope 2005, de manera que reflejen los objetivos políticos revisados. A partir de 2004, es decir, una vez que concluya eEurope+, la nueva lista de indicadores servirá de base también en los países candidatos. Cuando proceda, se elaborarán indicadores regionales.*

#### *i. Medición y análisis*

Las estadísticas relacionadas con Internet quedan anticuadas en muy poco tiempo y, si se quiere que resulten de interés para las políticas, es preciso disponer rápidamente de las mediciones de los indicadores. Es inevitable llegar a un equilibrio entre rapidez y calidad. Para mejorar la calidad, la medición de los indicadores eEurope 2005 debe hacer un mayor uso de las estadísticas oficiales de los Institutos Nacionales de Estadística y de Eurostat. Para hacer posible una recogida de datos sistemática y comparable en los Estados miembros, es preciso dotar de un fundamento jurídico a las estadísticas relativas a la sociedad

de la información. La Comisión propondrá este fundamento jurídico antes de que concluya 2002.

El análisis de los factores que subyacen en los valores de los indicadores constituye un elemento clave para la explotación de los datos en la elaboración de políticas. El primer análisis de los indicadores de eEurope 2002 está contenido en el informe de evaluación comparativa de la Comisión<sup>37</sup>. Con el fin de que los Estados miembros puedan llevar a cabo sus propios análisis, se actualizan periódicamente los resultados en el sitio web de eEurope<sup>38</sup>. La Comisión y los Estados miembros impulsarán el desarrollo de la evaluación comparativa regional, en especial en las regiones menos desarrolladas y en relación con la elaboración de estrategias nacionales y regionales relativas a la sociedad de la información.

#### *iii. Elaboración de políticas*

El valor de la evaluación comparativa para la elaboración de políticas se pone de manifiesto en el informe de primavera de la Comisión al Consejo Europeo<sup>39</sup> y en el informe de evaluación que impulsó el plan de acción eEurope 2005.

<sup>36</sup> Los indicadores fueron aprobados por el Consejo de Mercado Interior de noviembre de 2000 (13493/00 ECO 338).

<sup>37</sup> Informe de evaluación comparativa de la acción eEurope, COM(2002) 62 final, [http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/news\\_library/documents/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/news_library/documents/index_en.htm)

<sup>38</sup> <http://europa.eu.int/eeurope>

<sup>39</sup> «La estrategia de Lisboa - Hacer realidad el cambio», COM(2002) 14 y el documento de trabajo que lo sustenta SEC(2002) 29 de 15.1.2002.

La evaluación comparativa puede explotarse asimismo a través del intercambio de buenas prácticas en materia de políticas. Para facilitar este proceso, la Comisión analizará los resultados de la evaluación comparativa para detectar las buenas prácticas en materia de políticas, incluyendo las políticas regionales de los Estados miembros, o de otros países, que hayan obtenido los mejores resultados en cuanto a indicadores.

#### *Acciones propuestas*

Antes de finalizar 2002, y sobre la base de una propuesta de la Comisión, el Consejo adoptará una **lista de indicadores y una metodología para el ejercicio de evaluación comparativa**.

A comienzos de 2003, la Comisión publicará una **evaluación del plan de acción eEurope 2002** que se basará en el primer informe de evaluación comparativa y servirá de base analítica para la evaluación de los progresos conseguidos en eEurope 2005.

La Comisión **efectuará una evaluación comparativa**, publicará un informe intermedio a principios de 2004 y actualizará periódicamente los datos relativos a la evaluación comparativa en el sitio web de eEurope.

### 3.4. Un mecanismo de coordinación de las políticas digitales

En los últimos años se han puesto en marcha muchas iniciativas, sea como respuesta directa a la economía digital, sea para incorporar una dimensión digital en políticas ya existentes. **A nivel europeo, cabe citar como ejemplo** las políticas regional (p. ej., apoyo a eEurope en los fondos estructurales<sup>40</sup>), de desarrollo (p. ej., *dotforce*, iniciativa del G8), de educación (p. ej. el aprendizaje en línea), de empleo e inclusión (p. ej. orientaciones sobre el empleo) y comercial (p. ej., comercio electrónico en la OMC), así como el plan de acción eEurope. **También a nivel nacional** se han adoptado numerosas iniciativas relacionadas con la economía digital. No está siempre garantizado que las distintas medidas nacionales se comuniquen bien a nivel europeo. Por ello, contar con una visión global y un intercambio de información entre los distintos agentes aumentaría la eficiencia de las políticas digitales.

Por este motivo, debe crearse un **grupo de dirección de eEurope**, presidido por la Comisión, compuesto por representantes de los Estados miembros, de los países candidatos, del Parlamento Europeo y, cuando resulte necesario, del

<sup>40</sup> En el período 2000-2006 se ha atribuido a actividades relacionadas con la sociedad de la información una parte significativa del gasto en fondos estructurales, en torno a 6 000 millones de euros, dedicados esencialmente a ampliar la alfabetización digital, modernizar los servicios públicos, promover los negocios electrónicos y mejorar la infraestructura digital.

sector privado y de los grupos de consumidores y financiado por el programa sucesor de PROMISE. Este grupo de dirección se encargaría del seguimiento de los avances conseguidos en el plan de acción eEurope con el fin de mejorar la aplicación de eEurope 2005. También serviría de foro para el intercambio de experiencias, además de permitir la incorporación del sector privado y hacer posible la participación de los países candidatos desde el primer momento. El grupo se reuniría por regla general dos veces al año y con participantes de nivel ejecutivo para hacer posible un debate estratégico.

### 3.5 Financiación

El plan de acción establece unos objetivos ambiciosos y propone acciones que precisarán de recursos significativos. Esta necesidad se satisfará utilizando, y reorientando cuando resulte necesario, programas ya existentes. Para financiar proyectos y acciones a nivel europeo, la Comisión aprovechará a fondo los programas eTEN e IDA. Ambos programas se encuentran actualmente en fase de reorientación para ponerlos al servicio de los objetivos de eEurope. En particular, será preciso adaptar el reglamento financiero relativo al

programa eTEN para hacer de él una herramienta adecuada.

Cuando sea posible, la Comisión utilizará asimismo los fondos disponibles del programa eContent, del programa sucesor de PROMISE<sup>41</sup>, del programa plurianual en favor de la empresa y el espíritu empresarial, así como de las líneas presupuestarias de normalización, mercado interior y competitividad industrial. También el inminente programa eLearning respaldará actividades relacionadas con eEurope. Los fondos de estos programas se utilizarán de acuerdo con su fundamento jurídico.

Los proyectos financiados por IST guardan relación directa con el plan de acción eEurope 2002, y la nueva prioridad IST del sexto programa marco se propone seguir financiando proyectos de investigación y demostración referidos a estos ámbitos, contribuyendo de esta manera (principalmente de manera indirecta) a los objetivos de eEurope.

#### *Acciones propuestas*

Antes de finalizar 2002, el Consejo y el Parlamento, sobre la base de una propuesta de la Comisión, debe aumentar del 10% al 30% el **límite de la**

<sup>41</sup> Programa plurianual comunitario para estimular el establecimiento de la sociedad de la información en Europa ([http://europa.eu.int/ISPO/promotion/i\\_promise.html](http://europa.eu.int/ISPO/promotion/i_promise.html)).

**financiación** para la fase de implantación de los proyectos de **eTEN**, sin perjuicio de los demás programas TEN.

Antes de finalizar 2002, el Consejo y el Parlamento deben adoptar la propuesta de modificación del **programa IDA** que pretende reorientarlo de conformidad con los objetivos de eEurope.

Antes de finalizar 2002, el Consejo, sobre la base de una propuesta de la Comisión y teniendo en cuenta el dictamen del Parlamento, debe adoptar un programa sucesor de PROMISE, así como el fundamento jurídico del grupo operativo sobre ciberseguridad.

Antes de finalizar 2002, la Comisión tiene intención de adoptar una propuesta de programa eLearning específico. Antes de finalizar 2002, la Comisión examinará la necesidad de reajustar el segundo programa de trabajo de eContent en función de los objetivos de eEurope y, si resulta necesario, presentará la correspondiente propuesta.

Antes de finalizar 2003, la Comisión presentará una propuesta relativa al programa que sucederá a eContent.

## 4. Conclusiones

El presente plan de acción constituye una propuesta para que los Estados miembros asuman algunos compromisos de amplio alcance. Constituye asimismo una invitación al sector privado para que colabore con la Comisión y los Estados miembros en el logro de los objetivos de eEurope. En él se exponen las iniciativas que la Comisión adoptará o desea adoptar. Considerado globalmente, el plan sienta las bases de un enfoque coordinado de la política europea en relación con la sociedad de la información. El plan de acción eEurope ha sido confirmado como elemento clave de la estrategia de Lisboa. De tener éxito, este plan tendrá importantes repercusiones sobre el crecimiento y la productividad, sobre el empleo y la cohesión social en Europa.

Una de las lecciones aprendidas de eEurope 2002 es la utilidad que tiene revisar las acciones durante la ejecución del plan de acción. El hecho adquiere especial importancia ante la probable necesidad de incorporar a varios Estados miembros nuevos en el transcurso de eEurope 2005. Por consiguiente, se sugiere la realización de una revisión intermedia, que coincidiría con el informe provisional de evaluación



comparativa que igualmente se propone y se presentaría antes del Consejo Europeo de Primavera de 2004.

Se espera que el Consejo Europeo de Sevilla apruebe el plan de acción e invite al Consejo y al Parlamento a adoptar lo más rápidamente posible los instrumentos jurídicos y presupuestarios necesarios para su ejecución.

2003  
2004  
2005  
2006

## Conflicto Palestino-israelí

Por:  
Marta Tawil Kuri\*

### 1. Palestina y el sistema internacional

Los palestinos han sido los más afectados por la reciente política exterior norteamericana y uno de los pueblos más golpeados por la guerra mundial de Bush contra el terrorismo. A la sombra de la guerra de Estados Unidos contra el terrorismo, los crímenes que se cometen en otras partes del mundo parecen ser actos de modestos aprendices. Incluso cuando se trata de los cometidos por verdaderos veteranos del terrorismo, como Sharon. En la ofensiva militar lanzada a fines de marzo pasado contra toda una población inerme, con el supuesto fin de atrapar a terroristas, el ejército israelí cometió crímenes contra la humanidad; su envergadura apenas empieza a conocerse, entre otras razones, debido a que durante los peores días de la ofensiva, se prohibió la entrada de periodistas y observadores a las ciudades, y debido también a que buena parte de los medios de comunicación escondieron esa información. El gobierno de Sharon ha mantenido en asedio a todas las ciudades palestinas, cercadas y amedrentadas por el ejército; helicópteros Apache y F16 suministrados por Estados Unidos diariamente atemorizan a la gente, destruyen casas, campos de olivo, tierras fértiles para el cultivo, mientras que las escuelas y universidades, negocios e instituciones se encuentran totalmente desarticuladas, cientos de civiles inocentes han perdido la vida y miles han sido heridos, y los asesinatos de líderes palestinos continúan.

\* Maestra en Relaciones Internacionales; Actualmente es Investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Los israelíes con Sharon han cortado el suministro de luz, agua, alimento, prohíbe el paso a ambulancias, se les dispara junto a sus médicos de emergencia, y se dejó morir en las calles y banquetas a centenares de cuerpos agonizantes; se separó a los hombres de entre 16 y 60 años de edad, y se les llevó a estadios deportivos o parques acondicionados como verdaderos campos de concentración. Todo este sufrimiento innecesario infligido a una población entera derivó hace unas semanas en la irrupción del ejército israelí en la ciudad cisjordana de Jenin, donde el ejército israelí cometió una masacre contra niños, mujeres, hombres, y ancianos y familias enteras; muchos de los cuerpos fueron enterrados en fosas comunes. Por más de 10 días, ni un sólo periodista, enfermera, médico, equipo de la Cruz Roja Internacional, o de la ONU pudieron entrar al lugar de los hechos. La mayoría de los 15 mil residentes del campo de Jenin fue asesinada, herida o completamente despojada de sus hogares.

Esta última ofensiva fue, digámoslo así, la conclusión de una política que se había iniciado desde que Sharon llegó al poder, caracterizada por el asedio a varias ciudades palestinas y la prosecución de la política de homicidios y secuestros; la

muerte de niños palestinos por la explosión de minas o los disparos de soldados israelíes; la humillación y provocación diaria de los palestinos hasta llevarlos a cometer actos terroristas que servían de justificación para poner en marcha la maquinaria del terrorismo de Estado israelí. Esta historia de provocación y terror se inscribe dentro de la lucha contra el terrorismo mundial y se justifica como «actos de defensa legítimos».

Es muy raro que en Estados Unidos se acepte a nivel público (medios de comunicación y en el gobierno) que la animosidad que este país ha atraído en su contra se debe a razones históricas relacionadas con lo que ha hecho como actor mundial. Se piensa que reconocer culpas y omisiones es justificar las acciones de Osama Bin Laden. Es imposible entender o siquiera calificar la postura de la mayoría de los norteamericanos, que siguen sin detenerse a pensar por qué razón el resto del mundo no ve con buenos ojos su política, como si fuera posible que la razón estuviera solamente de su lado, y el resto del mundo viviera equivocado y ciego. Sin embargo, a pesar del discurso enloquecido de Bin Laden que adjudica la política norteamericana a una cruzada de cristianos y judíos contra el Islam, lo

cierto es que la mayoría de la gente en el mundo árabe está convencida de una realidad: que Estados Unidos no hace absolutamente nada para detener la guerra de Israel contra los palestinos, que sigue apoyándolo incondicionalmente con armamento y otros tipos de ayuda, que junto con Gran Bretaña sigue realizando bombardeos «de rutina» contra Irak, que sigue haciendo caso omiso de los estragos que el embargo económico y el uranio empobrecido siguen causando a la población iraquí, etcétera.

Ocho años de negociaciones no produjeron resultado alguno. Un acto de terrorismo, con las magnitudes aberrantes del cometido el 11 de septiembre, fue suficiente para situar el problema palestino en la lista de prioridades de la agenda internacional. Sin embargo, esto no ha derivado en la concretización de políticas porque, si bien Bush se ha declarado a favor de un Estado palestino, lo ha hecho más como un gesto para contar con el apoyo árabe cuando se decida a atacar a Irak que por una clara intención de defender ese derecho inalienable de los palestinos; no hace alusión ni especifica las resoluciones de Naciones Unidas que exigen la creación de un Estado en Palestina, y sigue presionando y hostigando a su líder Yaser Arafat.

Más aún, en la «lista negra» del Departamento de Estado norteamericano se encuentran organizaciones palestinas y libanesas, como el Hamas, la Jihad Islámica, el comando general del FPLP y el Hezbollah. Esto aumenta las sospechas de muchos países de la región acerca de las intenciones del gobierno Bush, como atacar a Líbano, Siria, e Irak. Todo esto pone entre la espada y la pared a muchos gobiernos árabes, para quienes la dimensión interna de su seguridad, esto es, la seguridad y supervivencia de sus regímenes políticos, tiene especial importancia. Preocupados por la posibilidad de desestabilización interna, los países árabes definen su posición frente a la potencia hegemónica en un margen de maniobra estrecho. Todo esto ha contribuido a agudizar las tensiones dentro de las sociedades árabes y propiciado un realineamiento lento pero en algunos casos palpable de las relaciones de poder en la zona.

## II. Fin de la guerra fría

Dos han sido los intereses fundamentales de Estados Unidos en Medio Oriente: asegurar el aprovisionamiento de petróleo, y proteger al Estado de Israel. Después del fin de la guerra fría y la derrota de Saddam Hussein en 1991, los norteamericanos se dieron a la tarea, en su posición de potencia hegemónica

mundial, de impulsar las negociaciones de paz. El 30 de octubre de 1991 se abrió en Madrid la conferencia inaugural para la paz en Medio Oriente, que reunió por primera vez a todas las partes involucradas (incluidos los palestinos, dentro de la delegación jordana). Sin embargo, las sesiones bilaterales no cumplieron sus promesas, mientras que la firma de la Declaración de Principios entre Israel y la Autoridad Palestina (Oslo) de septiembre de 1993 y Oslo 11 de 1995 quedaron en letra muerta, conduciendo a un *impasse* prolongado cuyas consecuencias hasta ahora observamos.

Hasta ahora, Israel ha firmado la paz con Egipto (1979) y con Jordania (1994). Con Líbano y Siria mantiene una situación de guerra no declarada.

### III. Terrorismo

En la paranoia mundial provocada por los ataques terroristas del 11 de septiembre, y en el marco de la ofensiva israelí de cazar «terroristas», parecería que el significado del terrorismo se ha perdido de vista. Una definición austera pero significativa es la que señala al terrorismo como el uso o la amenaza del uso de la violencia con la intención de sembrar pánico en una sociedad, desestabilizar a sus gobiernos y provocar

un cambio político. Esto, es, el terrorismo es un instrumento de estrategia política. A lo largo de la historia, el terrorismo ha aparecido en diversas formas; ha sido el instrumento de gobiernos como de grupos no-estatales. No existe prácticamente movimiento de liberación alguno en el mundo que no haya recurrido a prácticas terroristas para alcanzar sus fines.

El estratega militar alemán del siglo XIX, Carl von Clausewitz, decía que la guerra es la continuación de la política por otros medios. Esta fórmula se aplica también al terrorismo. Más allá de las diversas definiciones, el terrorismo es un instrumento para conseguir objetivos políticos. Como ocurre con la guerra de guerrillas, el terrorismo busca desgastar política y psicológicamente al poder político. Normalmente, los actos terroristas no son la manifestación cruel de una violencia irracional y patológica. Como afirmara Clausewitz, la guerra no es nunca un acto de pasión inútil y sin sentido. Similarmente el terrorismo, incluso el que se conoce como «islámico», es utilitario en términos de medios y fines, que no puede divorciarse de su contexto.

Ahora bien, la descripción formal que hace Clausewitz de la guerra aparentemente encaja mal en el

comportamiento militar de organizaciones palestinas como el Movimiento de Resistencia Islámica, conocido por su acrónimo Hamas, que colorean sus reclamos y demandas con consideraciones religiosas. Los factores culturales definitivamente influyen en las estrategias militares de grupos y países; la cultura y la organización social ofrecen el contexto que puede influir en cierta medida su modo de hacer la guerra. En la literatura militar esto se conoce como «cultura estratégica». En este sentido, por ejemplo, en el modo de hacer la guerra de los grupos islámicos que recurren al terrorismo sigue estando presente el valor expresivo (ritual, simbólico, comunicativo) de la violencia para llamar la atención. Sin embargo, la cultura no es una fuente de guerra per se, sino un factor que interactúa con una determinada coyuntura social, económica, de seguridad, geográfica y política específica. Así pues, el factor cultural (incluido el religioso) no debe tomarse como un factor de predicción o explicación del terrorismo; estos grupos tienen una estrategia calculada que plantea elecciones racionales para resolver los problemas del momento.

Elementos generales del Islam definitivamente influyen en la simbología, en la percepción de la lucha

y de la violencia de un grupo como el Hamas; ofrecen el contexto, la guía de su lucha. En última instancia, la asimetría de esta nueva guerra contra el terrorismo mundial también surge de factores culturales. Los grupos terroristas que los «aliados» pretenden eliminar con bombardeos están lejos de plantearse la guerra en los términos en los que los países occidentales la plantean. Morir es algo a lo que están dispuestos muchos de ellos; la muerte es la fuente de su invencibilidad.

Pero es importante recordar cómo, cuándo y por qué surge un grupo como el Hamas. Hamas surgió en Gaza en una coyuntura local y regional específica. La prosecución del robo de tierras a los palestinos, la extensión de asentamientos judíos, el naufragio de la economía palestina, la existencia de retenes que mantienen en asedio a ciudades palestinas y refuerzan el sentimiento de castigo colectivo, la muerte de niños, jóvenes y ancianos a manos del ejército israelí; todo ello en el marco de un liderazgo político palestino desgastado, la complicidad norteamericana, la pasividad europea y la apatía árabe. Todas estas han sido realidades que contribuyen a «deshumanizar» al enemigo; en ese contexto, numerosos jóvenes están listos a transformarse en bombas humanas.

A medida que la violencia en los territorios ocupados escalaba, el activismo de Hamas revelaba en buena medida el fracaso de los acuerdos de Oslo y las dificultades que enfrenta el liderazgo político palestino encabezado por Yaser Arafat. Paralelamente, durante los meses anteriores a la reciente ofensiva de Sharon, Tel Aviv y Washington continuaron orillando a Arafat a derribar el edificio de Hamas. Pero presionar a Arafat a erradicar el tronco y las raíces del movimiento de resistencia (su ala militar, así como sus organizaciones religiosas, sociales y políticas) sigue siendo una tarea no sólo imposible sino peligrosa mientras Israel no se retire de los territorios ocupados.

Indudablemente, pues, el auge de un grupo como el Hamas y otros grupos de resistencia islámica se relacionan estrechamente con la dimensión propiamente palestina, caracterizada por dos factores principales 1) la continuación de la ocupación israelí y sus devastadores efectos sociales y económicos para los palestinos y, 2) el fracaso del modelo estatista y la ideología nacionalista y secular de la OLP. Sin embargo, la manipulación ejercida por actores externos también ha contribuido en este caso. Por ejemplo, con el fin de debilitar a los grupos «extremistas», los

norteamericanos fomentaron las actividades de la Hermandad Musulmana y otras formaciones islámicas (con ayuda de Arabia Saudita, Jordania y el Egipto de Sadat). Similarmente, luego de ocupar Gaza y Cisjordania, Israel instrumentalizó por dos décadas a la Hermandad Musulmana en Gaza para debilitar a la OLP e incitó a los islamistas a intimidar a sus simpatizantes. El interés israelí en agudizar las tensiones y divisiones en el seno de la sociedad palestina se vio favorecido también por las actividades políticas de la Hermandad Musulmana (con ayuda de Jordania) dirigidas contra los grupos de izquierda palestinos.

#### IV. Política inter-árabe y seguridad regional

Ahora bien, a la sombra del problema palestino y de la escalada de violencia en los territorios ocupados, adquieren dimensión conflictos específicos que involucran a otros países y grupos de la región:

- 1) La situación de guerra no declarada que Siria y Líbano mantienen con Israel

Líbano ha sido el escenario de enfrentamientos cruentos entre potencias y actores regionales. Israel ocupó el sur de Líbano en 1978, y en 2000 retiró

unilateralmente sus tropas ante su incapacidad de eliminar a la resistencia armada shiita, el Hezbollah, en la llamada «zona de seguridad». Por su parte, Siria ocupa militarmente a Líbano desde 1978, y la postura de ambos países hacia Israel es no bajar la guardia hasta que Israel no respete el derecho internacional y devuelva los territorios ocupados en la guerra de 1967. Israel sigue ocupando territorio sirio, los Altos del Golán, y este territorio está vinculado estratégica y geográficamente al sur del Líbano, donde el Hezbollah mantiene sus enfrentamientos con las tropas israelíes. Las cartas palestina y libanesa están, pues, muy relacionadas entre sí, no se diga ya también por el hecho de que el sur de Líbano cuenta con una importante y numerosa población refugiada palestina que vive en condiciones miserables.

## 2) El auge de la oposición islamista en varios países árabes

El conflicto palestino-israelí nunca dejó de ser un factor de desestabilización interna para los regímenes de los países árabes. No olvidemos que se trata de regímenes con una legitimidad popular o electoral poco sólida, y que han sido pocos o nulos sus esfuerzos por integrar a las distintas fuerzas sociales dentro de sus territorios. Tómese el caso de una

pieza regional clave, Egipto, quien se ve atado de manos dados sus compromisos con Israel y sobre todo debido a su dependencia financiera de Estados Unidos. La mayor preocupación de países como Egipto (también Jordania o Arabia Saudita) es aislarse progresivamente del mundo árabe. El auge de la retórica islamista que tiene como bandera la «causa palestina» inquieta al gobierno del Cairo y de Aman que, en diverso grado, deben lidiar con la oposición de los integristas musulmanes en casa. Las posiciones de estos países en momentos de crisis profunda en los territorios ocupados como la que estamos viendo ahora son en buena medida el espejo de su debilidad militar y económica.

Es improbable que el conflicto se extienda a la región en la forma de enfrentamientos directos entre países árabes e Israel. Militarmente no pueden superar a la tecnología militar y en comunicaciones de los israelíes. No obstante, lo que se observa de unos meses para acá es el resurgimiento del nacionalismo árabe. La política árabe ha vuelto a manifestarse en las calles, luego de perder fuerza a raíz de la derrota de 1967. Puede incluso decirse que ese repunte del nacionalismo árabe entre las poblaciones de la región, y que se revela en las manifestaciones de miles de



personas en las calles, lleva implícito el repudio a la corrupción y el autoritarismo de sus propios regímenes.

## V. Iniciativas de la comunidad internacional

### 1) Resoluciones de Naciones Unidas

Desde 1948, las Resoluciones de las Naciones Unidas han respaldado el derecho de los -palestinos a contar con un Estado, a lado de Israel, así como la resolución del problema de los refugiados palestinos. Todas las recomendaciones de la Asamblea General y las resoluciones del Consejo de Seguridad han sido ignoradas y sistemáticamente violadas por los gobiernos israelíes.

### 2) Países árabes

La iniciativa de paz saudita, presentada en marzo por el príncipe heredero Abdallah, ofreció de manera más explícita que en otras ocasiones el derecho a existir del Estado hebreo y de «vivir en seguridad al lado de los demás países de la región», a cambio de que Israel se retire de los territorios que ocupa desde 1967, se comprometa con el establecimiento de un Estado palestino, y se resuelva el problema de los refugiados. La iniciativa recibió el aval

unánime de los 22 miembros de la Liga Árabe en la pasada cumbre de la Liga en Beirut. Durante la cumbre, cabe señalar también que Irak firmó un documento oficial en el que se compromete a respetar la independencia y seguridad de Kuwait. Por su parte, los países árabes en la declaración final condenaron todo ataque a Irak y piden respeto a su soberanía e integridad territorial. Esto representó en cierta forma un revés diplomático para Washington, y señaló el inicio de un periodo de distensión entre Irak y sus vecinos del Golfo.

### 3) Unión Europea

Hasta ahora, las presiones políticas y comerciales europeas han quedado en letra muerta o han resultado difíciles de ponerse en práctica, debido, en buen grado, a la ausencia de una política exterior común de los 15 miembros de la Unión.

## VI. Consideraciones finales

### 1) La política norteamericana

Después del 11 de septiembre, se pueden destacar dos características evidentes de la política exterior norteamericana hacia la región. La primera es que Estados Unidos, como por inercia, retornó su

visión bipolar del mundo y divide nuevamente a los países en dos categorías, los buenos y los malvados. El segundo rasgo es la continuidad de la política de Bush padre y Bush hijo, que se observa en los equipos, asesores, técnicas militares y manejo de conflictos; continuidad que se observa también en la relación que ocupa en el esquema norteamericano la zona del conflicto árabe-israelí y la estabilidad en el Golfo, así como la resolución de no permitir un equilibrio nuclear en la región.

Los reveses de la diplomacia norteamericana empiezan a percibirse. Por ejemplo, queda claro que la actitud de Estados Unidos hacia Irán ha sido una de las más erradas. Se le incluyó en el eje maléfico, junto con Irak y Corea del Norte. La arrogancia norteamericana ha dado al traste con los avances que se habían registrado, tanto en las fuerzas moderadas en Irán como en la relación entre Washington y Teherán de los últimos años.

Otro escenario en el que vuelve a ponerse de relieve la miopía y arrogancia norteamericana es en el debate acerca de un ataque a Irak, que se supone está vez derivaría en el derrocamiento de Saddam Hussein. Este plan no convence a europeos ni a los líderes del mundo árabe,

ni siquiera a los enemigos de Saddam Hussein, como Jordania, Arabia Saudita, Turquía (una de las economías más golpeadas por el embargo económico impuesto a Irak), e incluso a los dos líderes de la resistencia kurda en el norte de Irak. Todos temen que un nuevo ataque contra Irak contribuya a agudizar las causas del conflicto en la región y tenga un efecto disruptivo de grandes proporciones. En efecto, un ataque a Irak muy probablemente tendría como efecto golpear nuevamente a la población civil, fortalecer más a Hussein, y reforzar los realineamientos de poder y alianzas en la zona, que de unos años para acá se observan al margen del embargo, y que está acercando a Bagdad con sus vecinos árabes.

Parecería ser que el interés principal de Estados Unidos en estos momentos es evitar la desestabilización de los regímenes árabes que mantienen «buenas» relaciones con los estadounidenses. Esto, a su vez, va de la mano con el deseo de la administración de Bush de retomar su plan de atacar a Irak. Para los norteamericanos es evidente que es necesario evitar el peor escenario. Sin embargo, no queda claro si los norteamericanos entienden lo que los árabes y europeos (y el resto de la comunidad internacional) están

entendiendo: que no se trata solamente de la sagrada lucha contra el terrorismo: en Medio Oriente el terrorismo se nutre del terrorismo de Estado del gobierno de Sharon; en Medio Oriente, la raíz del problema es en buena medida la ocupación israelí de los territorios palestinos. Cabe recordar que no estamos hablando de un conflicto entre dos Estados, sino de un pueblo que sólo cuenta con armas ligeras y que vive bajo la ocupación militar (ilegal según el derecho internacional) de uno de los Estados más poderosos del planeta. Israel no puede despojar a los palestinos de Cisjordania y Gaza de todo derecho (se trata del único pueblo en el mundo cuyos integrantes no son ciudadanos de ningún Estado), ocupar sus tierras y destruir sus cultivos, y esperar al mismo tiempo que los palestinos se resignen pacíficamente a su suerte. Y, sin embargo, las necesidades de seguridad de Israel siguen planteándose como un fin absoluto, independiente de cualquier otra consideración. Como si la violencia contra civiles proviniese de un solo lado.

## 2) Analogías y paradojas

Sigue siendo común que se califique a los críticos de los gobiernos israelíes de anti-semitas, como sigue habiendo personas que se intimidan ante esa

retórica e intentan ser “neutrales”. Sin embargo, tomar equidistancia no es ser justo. Hoy no es Israel quien está en peligro; son los palestinos quienes están siendo vejados colectivamente.

La analogía que hiciera José Saramago entre el Holocausto y los crímenes contra los palestinos fue lamentable, entre otras razones porque desvió la atención mundial de lo que estaba ocurriendo en Palestina. Lo que sucedió en Auschwitz no se puede equiparar con los crímenes en Palestina, no sólo porque la cifra de muertos no es comparable, sino porque detrás de las cámaras de gas había un diseño de genocidio teorizado, cuyo fin último y explícito era asesinar en serie a comunidades enteras. El caso palestino es más “simple”: se sigue pretendiendo que la tierra que llegaron a ocupar los sionistas en 1948 estaba prácticamente deshabitada, lo que requirió llevar a cabo una limpieza étnica basada en la expulsión y el despojo de los habitantes palestinos –sucesos ampliamente documentados por historiadores israelíes y occidentales.

Las personas que repudian la defensa de los palestinos son el reflejo del formidable éxito de la propaganda de guerra y la historia oficial israelíes en estos cincuenta años de conflicto, que ha

logrado borrar y minimizar la historia de abuso de todo un pueblo. Se olvida que la sociedad palestina fue destruida en 1948, que desde 1967 Gaza y Cisjordania están bajo ocupación militar, que se siguen multiplicando los asentamientos ilegales de colonos judíos (actualmente se cuentan alrededor de 170 asentamientos en tierra palestina, conectados entre sí por una red de varios kilómetros de caminos que impiden el libre tránsito y movimiento de los palestinos), se siguen confiscando tierras a los palestinos, destruyendo sus cultivos. La opinión pública en occidente e Israel también ha comprado la idea según la cual en 2000 el primer ministro israelí Ehoud Barak hizo una propuesta formidablemente generosa, que Yaser Arafat rechazó. Nadie explica que ese plan no solamente proponía la restitución de sólo el 86% del 22% del territorio de la Palestina histórica, sino que intentaba dejar intactos retenes, caminos, carreteras, barreras (cerca de 500 km) en manos de los colonos, protegidos por el ejército israelí, algo que eliminaba toda posibilidad de continuidad territorial entre las ciudades a las que quedaría reducido el Estado palestino.

En Israel, la propaganda bélica de Sharon ha contribuido a crear una psicología de paranoia y propiciado el contexto en el

que el "otro" es fácilmente des-humanizado y envilecido. En este escenario, el poder de Sharon ha alcanzado un alto grado de centralización que le permite manipular los miedos de su sociedad para sus propias ambiciones territoriales, basadas en leyes excluyentes y en un fundamentalismo bíblico que provoca pavor, como lo provocan las palabras del líder del Partido Nacional Religioso en Israel, recientemente electo ministro, que calificó como "cáncer" al 20 por ciento de sus conciudadanos, los árabes-israelíes.

Durante la última ofensiva militar en Cisjordania, los soldados israelíes destruyeron los archivos y expedientes del Ministerio de Educación, del municipio de Ramallah, de la Oficina Central de Estadísticas, de las instituciones de derechos humanos, salud y desarrollo, de los hospitales, de las estaciones de radio y televisión; en Jenin ignoraron a personas y familias palestinas que se encontraban en sus hogares en las zonas que fueron bombardeadas durante más de 9 días y noches por misiles lanzados desde helicópteros Cobra, o que se resguardaban dentro de sus hogares que fueron arrasados por tanques que buscaban abrirse paso; impidieron el paso de ambulancias para ayudar a las víctimas. Todo para "cazar terroristas".

Pero Sharon y quienes lo apoyan no están eliminando terroristas; están rechazando la posibilidad de llegar a un acuerdo justo que reconozca el derecho de los palestinos a contar con un Estado viable e instituciones nacionales. Esto ha quedado nuevamente demostrado con el anuncio hace unos días del establecimiento de una nueva colonia israelí (cientos de departamentos y hasta un hotel de lujo) en el sector árabe de Jerusalén. Y es que Sharon está a la cabeza de una coalición fundamentalista y ultranacionalista que se desintegraría si aceptara los parámetros del derecho internacional o de la iniciativa que presentó Arabia Saudita, avalada por la Liga de Estados Árabes reunida en Beirut en marzo pasado, que exigen el retiro inmediato del ejército israelí de los territorios ocupados. Por todo ello, no deja de ser paradójico que el reciente voto del partido Likud en contra de la creación de un Estado palestino haya hecho de Ariel Sharon una paloma frente a “halcones” como el ex primer ministro Benjamín Netanyahu. Esto no oscurece, sin embargo, una analogía evidente: similarmente a la guerra de 1967, la guerra actual de Sharon y del Likud es un fruto envenenado que promete más colonialismo para los palestinos y menos democracia para Israel.

### 3) Alternativas

Para que el cese del fuego funcione es necesario que se complemente con dos cosas: un mecanismo de negociación entre las partes, con la mediación no sólo de Estados Unidos, y prever un mecanismo neutral de control del cese del fuego, que impida a las partes reiniciar las hostilidades. Con relación a este último punto, la izquierda israelí, palestinos, árabes y europeos están pidiendo que se envíe una fuerza internacional con funciones, no sólo de monitoreo como en Líbano, sino con una capacidad real de evitar el terrorismo del Estado israelí y el terrorismo palestino. Seguramente la ultra derecha israelí, encarnada en personas como Sharon, y el fundamentalismo islámico insistirán en su objetivo de dar al traste con todo, de impedir cualquier solución que permita la concretización de la fórmula de dos Estados para dos pueblos. Por eso es que la resistencia y las bases de una paz deben surgir de la colaboración entre grupos pacifistas israelíes y la población palestina; solamente ellos pueden encontrar las respuestas que el poder y la paranoia no pueden encontrar.



# Tecnologías de Información y comunicación en el mundo y en el sector público en México.

Por:  
Pedro Martín del Campo González\*\*

Computadoras en uso por principales países, 2000 (millones)\*

| PAÍS                      | Computadoras en uso |
|---------------------------|---------------------|
| Estados Unidos de América | 164.1               |
| Japón                     | 49.9                |
| Alemania                  | 30.6                |
| Reino Unido               | 26.0                |
| Francia                   | 21.8                |
| Italia                    | 17.5                |
| Canadá                    | 16.0                |
| China                     | 15.9                |
| Australia                 | 10.6                |
| Korea del Sur             | 10.6                |
| Rusia                     | 9.2                 |
| Brasil                    | 8.5                 |
| España                    | 8.1                 |
| Países Bajos              | 7.2                 |
| India                     | 6.3                 |
| <b>México</b>             | <b>6.3</b>          |
| Total de los 16 países    | 408.6               |
| Total de Europa           | 154.9               |
| Total Mundial             | 579.0               |

\*Fuente: Internet Industry Almanac, abril 2000; www.c-i-a.com.

Computadoras instaladas por cada 1000 habitantes, por países seleccionados de América Latina, 1994-2000\*

| PAÍS          | 1994        | 1995        | 1996        | 1997        | 2000        |
|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Mundial       | 38.9        | 45.1        | 52.5        | 60.9        | 93.9        |
| Argentina     | 21.9        | 28.3        | 35.0        | 43.1        | 71.2        |
| Brasil        | 11.1        | 15.1        | 19.3        | 24.4        | 50.4        |
| Colombia      | 14.6        | 19.0        | 23.7        | 28.7        | 50.6        |
| Chile         | 21.8        | 28.3        | 35.8        | 44.6        | 87.8        |
| <b>México</b> | <b>22.2</b> | <b>27.4</b> | <b>33.8</b> | <b>40.6</b> | <b>60.7</b> |
| Perú          | 14.6        | 18.2        | 22.8        | 27.9        | 47.2        |
| Venezuela     | 24.0        | 28.9        | 34.4        | 40.4        | 62.5        |

\*Fuente: Internet Industry Almanac, Egil Juliussen and Karen Petska-Juliussen, march 1998.

*\*Conviene advertir que en este apartado sólo se pretende dar un panorama general del estado actual de las tecnologías de la información y comunicación en el mundo y en particular en el sector público mexicano. Algunas estadísticas específicas sobre el particular se incluyen en algunos de los ensayos referidos e e-gobierno que se publican en este número de la revista.*

*\*\*Egresado de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma del Estado de México; Actualmente realiza su práctica profesional en el IAPEM.*

# **Usuarios de internet por principales países, 2001 (millones)\***

| PAÍS                      | USUARIOS DE INTERNET |
|---------------------------|----------------------|
| Estados Unidos de América | 134.6                |
| Japón                     | 33.9                 |
| China                     | 22.5                 |
| Alemania                  | 19.9                 |
| Korea del Sur             | 19.0                 |
| Reino Unido               | 16.8                 |
| Canadá                    | 15.4                 |
| Italia                    | 12.5                 |
| Francia                   | 9.0                  |
| Australia                 | 7.6                  |
| Rusia                     | 7.5                  |
| Taiwan                    | 7.0                  |
| España                    | 5.6                  |
| Países Bajos              | 5.5                  |
| Suecia                    | 4.4                  |
| <b>México a/</b>          | <b>0.3</b>           |
| Total de los 15 países    | 321.2                |
| Total de Europa           | 73.7                 |
| Total Mundial             | 413.7                |

a/ Se refiere a 1997.

\*Fuente: Internet Industry Almanac, abril 2001. www.c-i-a.com

# **Usuarios de internet por cada 1000 habitantes, por países seleccionados de América Latina, 1994-2000\***

| PAÍS          | 1994       | 1995       | 1996       | 1997       | 2000        |
|---------------|------------|------------|------------|------------|-------------|
| Mundial       | 3.2        | 6.0        | 10.3       | 16.9       | 53.0        |
| Argentina     | 0.1        | 0.5        | 1.2        | 2.6        | 26.1        |
| Brasil        | 0.0        | 0.4        | 1.8        | 5.2        | 30.7        |
| Colombia      | 0.1        | 0.2        | 0.9        | 2.3        | 17.1        |
| Chile         | 0.8        | 2.2        | 4.4        | 10.7       | 54.1        |
| <b>México</b> | <b>0.3</b> | <b>0.5</b> | <b>1.3</b> | <b>3.2</b> | <b>19.9</b> |
| Perú          | 0.0        | 0.1        | 0.7        | 1.9        | 16.8        |
| Venezuela     | 0.1        | 0.2        | 0.4        | 1.7        | 23.0        |

\*Fuente: Internet Industry Almanac. Egil Juliussen and Karen Petska-Juliussen, march 1998.

# **TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES EN EL SECTOR PÚBLICO**

## **Estructura porcentual del parque informático de la administración pública según plataforma computacional para cada nivel de administración, 1995-2000\***

| NIVEL DE ADMINISTRACIÓN | TOTAL         | COMPUTADORAS PERSONALES | ESTACIONES DE TRABAJO | MINICOMPUTADORAS | MAINFRAMES  |
|-------------------------|---------------|-------------------------|-----------------------|------------------|-------------|
| <b>1995</b>             | <b>100.00</b> | <b>95.91</b>            | <b>2.03</b>           | <b>2.02</b>      | <b>0.05</b> |
| Central                 | 100.00        | 96.73                   | 0.43                  | 2.81             | 0.03        |
| Paraestatal             | 100.00        | 95.06                   | 3.00                  | 1.88             | 0.05        |
| Estatat                 | 100.00        | 98.29                   | 0.64                  | 1.03             | 0.04        |
| <b>1996</b>             | <b>100.00</b> | <b>96.07</b>            | <b>1.92</b>           | <b>1.98</b>      | <b>0.03</b> |
| Central                 | 100.00        | 96.62                   | 1.52                  | 1.85             | 0.01        |
| Paraestatal             | 100.00        | 94.69                   | 2.71                  | 2.55             | 0.05        |
| Estatat                 | 100.00        | 98.83                   | 0.56                  | 0.59             | 0.02        |
| <b>1997</b>             | <b>100.00</b> | <b>96.69</b>            | <b>1.47</b>           | <b>1.82</b>      | <b>0.02</b> |
| Central                 | 100.00        | 98.96                   | 0.46                  | 0.57             | 0.00        |
| Paraestatal             | 100.00        | 94.69                   | 2.33                  | 2.94             | 0.03        |
| Estatat                 | 100.00        | 99.12                   | 0.47                  | 0.40             | 0.02        |
| <b>1998</b>             | <b>100.00</b> | <b>96.77</b>            | <b>1.49</b>           | <b>1.72</b>      | <b>0.02</b> |
| Central                 | 100.00        | 98.88                   | 0.49                  | 0.63             | 0.00        |
| Paraestatal             | 100.00        | 94.90                   | 2.31                  | 2.75             | 0.04        |
| Estatat                 | 100.00        | 98.99                   | 0.62                  | 0.37             | 0.02        |

| NIVEL DE ADMINISTRACIÓN | TOTAL         | COMPUTADORAS PERSONALES | ESTACIONES DE TRABAJO | MINICOMPUTADORAS | MAINFRAMES  |
|-------------------------|---------------|-------------------------|-----------------------|------------------|-------------|
| <b>1999</b>             | <b>100.00</b> | <b>97.34</b>            | <b>1.69</b>           | <b>0.95</b>      | <b>0.02</b> |
| Central                 | 100.00        | 98.62                   | 0.71                  | 0.67             | 0.00        |
| Paraestatal             | 100.00        | 96.31                   | 2.38                  | 1.28             | 0.03        |
| Estatat                 | 100.00        | 98.56                   | 1.02                  | 0.40             | 0.01        |
| <b>2000</b>             | <b>100.00</b> | <b>96.21</b>            | <b>2.16</b>           | <b>1.61</b>      | <b>0.02</b> |
| Central                 | 100.00        | 98.75                   | 0.59                  | 0.66             | 0.00        |
| Paraestatal             | 100.00        | 94.23                   | 3.29                  | 2.45             | 0.02        |
| Estatat                 | 100.00        | 98.59                   | 0.96                  | 0.43             | 0.01        |

\*Fuente: INEGI. Encuesta Informática en la Administración Pública (varios años).

Participación porcentual del personal informático en el total de empleados de la administración pública según nivel de administración, 1995-2000\*

| PERIODO | CENTRAL | PARAESTATAL | ESTATAL |
|---------|---------|-------------|---------|
| 1995    | 1.2     | 2.0         | 1.5     |
| 1996    | 2.8     | 4.8         | 1.0     |
| 1997    | 0.6     | 3.0         | 2.0     |
| 1998    | 0.7     | 2.4         | 2.5     |
| 1999    | 0.9     | 1.4         | 3.5     |
| 2000    | 0.8     | 1.4         | 3.8     |

\*Fuente: INEGI. Encuesta Informática de la Administración Pública (varios años).

Estructura porcentual del personal informático de la administración pública según condición de formación académica en informática para cada nivel de administración, 1995-2000\*

| NIVEL DE ADMINISTRACIÓN | TOTAL        | CON FORMACIÓN | SIN FORMACIÓN |
|-------------------------|--------------|---------------|---------------|
| <b>1995</b>             | <b>100.0</b> | <b>65.9</b>   | <b>34.1</b>   |
| Central                 | 100.0        | 60.2          | 39.8          |
| Paraestatal             | 100.0        | 71.1          | 28.9          |
| Estatat                 | 100.0        | 55.4          | 44.6          |
| <b>1996</b>             | <b>100.0</b> | <b>66.2</b>   | <b>33.8</b>   |
| Central                 | 100.0        | 49.3          | 50.7          |
| Paraestatal             | 100.0        | 74.8          | 25.2          |
| Estatat                 | 100.0        | 76.1          | 23.9          |
| <b>1998</b>             | <b>100.0</b> | <b>60.4</b>   | <b>39.6</b>   |
| Central                 | 100.0        | 56.1          | 43.9          |
| Paraestatal             | 100.0        | 72.1          | 27.9          |
| Estatat                 | 100.0        | 49.9          | 50.1          |
| <b>1999</b>             | <b>100.0</b> | <b>71.8</b>   | <b>28.2</b>   |
| Central                 | 100.0        | 62.3          | 37.7          |
| Paraestatal             | 100.0        | 78.2          | 21.8          |
| Estatat                 | 100.0        | 65.7          | 34.3          |
| <b>2000</b>             | <b>100.0</b> | <b>69.3</b>   | <b>30.7</b>   |
| Central                 | 100.0        | 64.9          | 35.1          |
| Paraestatal             | 100.0        | 72.3          | 27.7          |
| Estatat                 | 100.0        | 68.0          | 32.0          |

\*Fuente: INEGI. Encuesta Informática de la Administración Pública (varios años).



**Estructura porcentual del personal informático de la administración pública por tipo de puesto para cada nivel de administración, 1995-2000\***

| TIPO DE PUESTO | CENTRAL | PARAESTATAL | ESTATAL |
|----------------|---------|-------------|---------|
| <b>1995</b>    | 100.0   | 100.0       | 100.0   |
| Directivos     | 5.9     | 2.8         | 7.3     |
| Mandos medios  | 16.1    | 18.8        | 20.2    |
| Operativos     | 78.0    | 78.4        | 72.5    |
| <b>1996</b>    | 100.0   | 100.0       | 100.0   |
| Directivos     | 8.5     | 2.4         | 5.8     |
| Mandos medios  | 15.7    | 15.6        | 15.8    |
| Operativos     | 75.8    | 82.0        | 78.4    |
| <b>1998</b>    | 100.0   | 100.0       | 100.0   |
| Directivos     | 5.7     | 2.9         | 2.7     |
| Mandos medios  | 25.2    | 17.4        | 14.9    |
| Operativos     | 69.1    | 79.7        | 82.4    |
| <b>1999</b>    | 100.0   | 100.0       | 100.0   |
| Directivos     | 5.1     | 1.9         | 4.9     |
| Mandos medios  | 26.5    | 14.6        | 16.2    |
| Operativos     | 68.5    | 83.6        | 78.9    |
| <b>2000</b>    | 100.0   | 100.0       | 100.0   |
| Directivos     | 4.0     | 2.2         | 1.5     |
| Mandos medios  | 20.4    | 18.2        | 13.7    |
| Operativos     | 75.6    | 79.6        | 84.8    |

\*Fuente: INEGI. Encuesta Informática de la Administración Pública (varios años).

**Proporción de las dependencias y entidades de la administración pública por uso de internet según nivel de administración, 1996-2000 (por ciento)\***

| USO DE INTERNET                                   | CENTRAL | PARAESTATAL | ESTATAL |
|---------------------------------------------------|---------|-------------|---------|
| <b>1996</b>                                       |         |             |         |
| Videoconferencia                                  | 22      | 7           | 10      |
| Conferencia en línea                              | 22      | 16          | 10      |
| Correo electrónico                                | 100     | 93          | 70      |
| Búsqueda de información                           | 100     | 96          | 70      |
| Otros                                             | 44      | 26          | 0       |
| <b>1998</b>                                       |         |             |         |
| Videoconferencia                                  | 14      | 5           | 67      |
| Conferencia en línea                              | 14      | 12          | 83      |
| Transferencia de archivos                         | 100     | 94          | 17      |
| Correo electrónico                                | 100     | 99          | 17      |
| Búsqueda de información                           | 100     | 100         | 100     |
| Otros                                             | 21      | 14          | 0       |
| <b>1999</b>                                       |         |             |         |
| Videoconferencia                                  | 12      | 9           | 23      |
| Conferencia en línea                              | 18      | 12          | 62      |
| Teletrabajo eventual                              | 29      | 35          | 62      |
| Control y monitoreo remoto de equipo              | 35      | 22          | 77      |
| Prestación de servicios y atención a la población | 76      | 49          | 69      |
| Facilitar el desarrollo de redes institucionales  | 71      | 55          | 77      |
| Otros                                             | 41      | 59          | 31      |
| <b>2000</b>                                       |         |             |         |
| Videoconferencia                                  | 33      | 10          | 19      |
| Conferencia en línea                              | 28      | 12          | 56      |
| Teletrabajo eventual                              | 44      | 39          | 50      |
| Control y monitoreo remoto de equipo              | 56      | 25          | 69      |
| Prestación de servicios y atención a la población | 94      | 57          | 75      |
| Facilitar el desarrollo de redes institucionales  | 72      | 57          | 81      |
| Otros                                             | 33      | 68          | 38      |

\*Fuente: INEGI. Encuesta Informática de la Administración Pública (varios años).

Proporción de las dependencias y entidades de la administración pública por servicios informáticos externos contratados, según nivel de administración, 1995-2000 (por ciento)\*

| SERVICIOS INFORMÁTICOS EXTERNOS         | 1995    |              |         | 1996    |              |         | 1998    |              |         | 1999    |              |         | 2000    |              |         |
|-----------------------------------------|---------|--------------|---------|---------|--------------|---------|---------|--------------|---------|---------|--------------|---------|---------|--------------|---------|
|                                         | Central | Para-estatal | Estatat | Central | Para-estatal | Estatat | Central | Para-estatal | Estatat | Central | Para-estatal | Estatat | Central | Para-estatal | Estatat |
| Administración de equipo                | 2       | 5            | 2       | 1       | 4            | 0       | 7       | 6            | 14      | 0       | 2            | 13      | 0       | 2            | 13      |
| Asesoría y consultoría informática      | 4       | 30           | 8       | 2       | 17           | 5       | 50      | 29           | 57      | 59      | 36           | 80      | 67      | 35           | 75      |
| Capacitación en informática             | 10      | 50           | 10      | 6       | 32           | 5       | 79      | 65           | 100     | 88      | 72           | 87      | 83      | 69           | 94      |
| Captura de datos                        | 2       | 4            | 0       | 1       | 4            | 0       | 21      | 10           | 29      | 18      | 8            | 27      | 11      | 9            | 0       |
| Desarrollo de sistemas                  | 6       | 25           | 9       | 4       | 24           | 6       | 64      | 35           | 71      | 65      | 38           | 67      | 67      | 44           | 63      |
| Infraestructura y servicios adicionales | 5       | 18           | 6       | 3       | 15           | 2       | 21      | 24           | 29      | 47      | 26           | 40      | 39      | 38           | 44      |
| Mantenimiento y reparación de equipo    | 16      | 76           | 17      | 8       | 59           | 6       | 86      | 91           | 71      | 94      | 92           | 80      | 100     | 93           | 81      |
| Procesamiento de datos                  | 2       | 4            | 0       | 1       | 2            | 0       | 0       | 5            | 14      | 6       | 3            | 7       | 6       | 4            | 19      |
| Servicios de comunicación               | 8       | 22           | 8       | 6       | 29           | 1       | 64      | 74           | 57      | 59      | 61           | 53      | 6       | 3            | 6       |
| Servicios de información                | 5       | 18           | 3       | 2       | 4            | 1       | 57      | 34           | 29      | 24      | 18           | 33      | 78      | 76           | 69      |
| Otros                                   | ND      | ND           | ND      | 4       | 5            | ND      | 7       | 5            | 0       | 12      | 3            | 0       | 39      | 21           | 31      |

ND No disponible.

\*Fuente: INEGI. Encuesta Informática de la Administración Pública (varios años).

Usuarios de internet por actividad, 1995-2000 (miles)\*

| ACTIVIDAD | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 P/ |
|-----------|------|------|------|------|------|---------|
| Total     | 94   | 187  | 596  | 1222 | 1821 | 2712    |
| Gobierno  | 3    | 5    | 14   | 31   | 167  | 193     |
| Hogar     | 10   | 29   | 141  | 297  | 478  | 1 066   |
| Educación | 33   | 69   | 142  | 154  | 166  | 276     |
| Negocios  | 48   | 84   | 299  | 740  | 1010 | 1177    |

P/ Preliminar.

\*Fuente: [www.cft.gob.mx/html/5\\_est/Graf\\_internet/estiminternet\\_01.html](http://www.cft.gob.mx/html/5_est/Graf_internet/estiminternet_01.html). 2000.

Servidores Web en México y en el mundo, 1999-2001\*

| PERÍODO | MÉXICO a/ | EN EL MUNDO b/ |
|---------|-----------|----------------|
| 1999    | 14 968    | 8 972 063      |
| 2000    | 20 345    | 9 231 584      |
| 2001    | 52 896    | 26 368 934     |

a/ Para 1999, cifras a agosto; para 2000 y 2001, a febrero.

b/ Para 1999, cifras a diciembre; para 2000 y 2001, a enero.

Fuente: NIC-México. [www.nic.mx](http://www.nic.mx).

Netcraft Surveys. [www.netcraft.com/surveys](http://www.netcraft.com/surveys).

Cantidad de nombres de dominio registrados bajo .mx en México, al 20 de agosto de 2002\*:

|         |        |
|---------|--------|
| .com.mx | 64,826 |
| .gob.mx | 1,563  |
| .net.mx | 639    |
| .edu.mx | 1,519  |
| .org.mx | 3,004  |
| .mx     | 177    |
| Total   | 71,728 |

\*Fuente: NIC-México [www.nic.mx/nic/plsql/estadisticas](http://www.nic.mx/nic/plsql/estadisticas)

Crecimiento anual de nombres de dominio registrados bajo .mx en México agrupados por sub-dominio\*

| AÑO  | NOMBRES DE DOMINIO<br>.com.mx REGISTRADOS | CRECIMIENTO (%) |
|------|-------------------------------------------|-----------------|
| 1989 | 0                                         | N/A             |
| 1991 | 0                                         | N/A             |
| 1992 | 1                                         | N/A             |
| 1994 | 5                                         | 400.00          |
| 1995 | 180                                       | 3,500.00        |
| 1996 | 2,286                                     | 1,170.00        |
| 1997 | 6,043                                     | 164.35          |
| 1998 | 10,661                                    | 76.42           |
| 1999 | 25,026                                    | 134.74          |
| 2000 | 56,769                                    | 126.84          |
| 2001 | 61,496                                    | 8.33            |
| 2002 | 64,752                                    | 5.29            |

\*Fuente: NIC-México [www.nic.mx/nic/plsql/estadisticas](http://www.nic.mx/nic/plsql/estadisticas)

.gob.mx

| Año  | NOMBRES DE DOMINIO<br>.GOB.MX REGISTRADOS | CRECIMIENTO (%) |
|------|-------------------------------------------|-----------------|
| 1989 | 0                                         | N/A             |
| 1991 | 0                                         | N/A             |
| 1992 | 0                                         | N/A             |
| 1994 | 1                                         | N/A             |
| 1995 | 12                                        | 1,100.00        |
| 1996 | 75                                        | 525.00          |
| 1997 | 201                                       | 168.00          |
| 1998 | 350                                       | 74.13           |
| 1999 | 510                                       | 45.71           |
| 2000 | 935                                       | 83.33           |
| 2001 | 1,278                                     | 36.68           |
| 2002 | 1,540                                     | 20.50           |

\*Fuente: NIC-México [www.nic.mx/nic/plsql/estadisticas](http://www.nic.mx/nic/plsql/estadisticas)

# Alta Calidad en la Gestión Pública

de Ricardo Campos Alvarez Tostado  
y Luis Miguel Martínez Anzures.

Por:  
José Ascensión Ríos Cortazar\*



Los autores abordan lo relacionado con el tema de la Calidad Total en la gestión pública, principalmente analizan: lo relativo al desarrollo histórico del concepto de calidad; definiciones básicas sobre calidad total; la introducción a la normalización; el surgimiento, características, calificación e implementación de las normas ISO 9000:2000 e ISO 14000; auditorías de calidad; documentos y registro de calidad; otras herramientas relacionadas con el sistema de calidad; y la administración de la calidad total en el sector público.

La obra inicia con la descripción del desarrollo histórico del concepto de calidad, sus diferentes acepciones y elementos evolutivos, así como autores clásicos en el entendimiento de este tema como: Armand Feigenbaum, pionero del movimiento hacia la calidad y la productividad; Edward Deming principal aportador del control estadístico en el proceso de calidad y considerado como el padre de la calidad total; otro tratadista en la materia, mencionado por los autores es Joseph Juran, escritor de un gran número de manuales sobre la materia; Kaoru Ishikawa, aportador de los círculos de calidad y del concepto de excelencia; y Philip Crosby, que interpreta a tratadistas e ideólogos de la calidad y publica libros donde expone de manera sencilla y accesible sus innovaciones sobre el tema.

Campos Alvarez Tostado, Ricardo y Luis Miguel Martínez Anzures. *Alta Calidad en la Gestión Pública*. Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca, México, 2002, 151 pp.

\* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UAEM y Subcoordinador Administrativo del IAPEM.

Posteriormente, y de una manera clara y breve, los autores proporcionan una serie de definiciones básicas que se usan en la temática de la calidad total; destacan términos tales como: administración, calidad, calidad total, capacidad del proceso, cliente, costos de calidad, círculos de calidad, control, efectividad, histogramas, ISO, mantenimiento predictivo, productividad, ruta crítica, entre muchos otros.

En un siguiente apartado introducen al lector a la normalización internacional de la calidad, enfatizando diversos ejemplos que evolutivamente se fueron dando en países como Estados Unidos. Aquí destacan temas como la conformación de la organización internacional para la normalización, y abordan el caso mexicano y su adhesión a la norma internacional ISO, como un elemento que permite la apertura a los mercados mundiales. Los autores sostienen la idea de que en la actualidad las barreras son de calidad y no de aranceles. Consideran que los estándares internacionales ofrecen calidad y confiabilidad a un precio razonable, lo que permite un progreso mundial en la liberación del comercio, interpretación de sectores, sistemas de comunicación global y tecnología.

Señalan que las agencias de desarrollo reconocen cada vez más que la infraestructura de estandarización es una condición básica para el éxito de políticas económicas que apuntan hacia un desarrollo sustentable, lo que involucra la creación de infraestructura para aumentar la productividad, competitividad en los mercados y la capacidad exportadora.

Continuando con el tema de la normatividad describen el surgimiento de la norma ISO 9000, apuntando sus antecedentes en el año de 1947, como organización no gubernamental, siendo sus propósitos promover el desarrollo de la estandarización en el mundo. Así nos explican que la ISO 9000, como norma internacional de aseguramiento de calidad, fue publicada por primera vez en 1987, a partir de 1994 es sometida a revisión cada 5 años, y que actualmente 84 países adoptan estos estándares.

Destacan que en México se editó en 1991 este tipo de norma, bajo el esquema de normas oficiales (NOM-CC) y, al año siguiente, fue cambiada a norma de referencia (NMX-CC).

En forma general se presenta el aspecto conceptual de la ISO 9000, como estándares internacionales para sistemas

de calidad, establecida para proveedores y fabricantes. Asimismo, se señalan los beneficios de aplicar este sistema, las ventajas que ofrece y la documentación requerida que incluye los manuales de calidad, procedimientos generales, procedimientos específicos y los registros de calidad.

La información se complementa al describir brevemente la "familia" del ISO 9000, es decir, ISO 9001; ISO 9002; ISO 9003 e ISO 9004, señalando sus especificaciones propias, utilización y orientación.

En este mismo sentido, se continúa con los elementos de la norma ISO 9000:2000, que fue establecida en el año 2000, y donde se hace hincapié de los ocho principios de gestión de calidad de esta importante serie:

- *Organización orientada al cliente*, Las organizaciones dependen de sus clientes.
- *Liderazgo*, los líderes establecen la unidad de propósitos y la orientación de la dirección de la organización.
- *Participación del personal*, El personal a todos los niveles, es la esencia de una organización.

- *Enfoque basado en procesos*, un resultado deseado se alcanza cuando actividades y recursos se gestionan como un proceso.
- *Enfoque de sistema para la gestión*, permite identificar, entender y gestionar procesos interrelacionados como un sistema que contribuye a la eficacia y eficiencia de una organización.
- *Mejora continua*, el desempeño global de la organización debe ser un objetivo permanente.
- *Enfoque basado en hechos para la toma de decisión*, las decisiones eficaces se basan en el análisis de los datos y la información.
- *Relación mutuamente beneficiosa con el proveedor*, la organización y los proveedores son interdependientes y una relación beneficiosa aumenta la capacidad de ambos para crear valor.

En el siguiente apartado describen lo referente a la implementación del ISO 9000, y advierten que las ISO 9000 requieren de una buena organización para implementarse y que es esencial la revisión del sistema de calidad, por ello el personal debe estar entrenado adecuadamente.

A continuación los autores describen la norma ISO14000, que no fijan metas ambientales para prevenir la contaminación ni se involucran en el desempeño ambiental en el mundo, sino que establecen herramientas y procesos enfocados a los procesos de producción al interior de una empresa u organización, y de los efectos o externalidades que de éstos deriven al medio ambiente. Asimismo mencionan los tiempos aproximados para obtener la calificación ISO 9000 e ISO 14000. Con respecto a la ISO 14000 destacan sus características, costo, beneficios y procedimientos de implementación.

También abordan el tema de las auditorías en la gestión, definiéndolas como herramientas de control, que permiten una revisión detallada de los procesos, proyectos, programas y desempeño de una organización. Es decir, el auditor revisa como ésta operando la norma ISO 9000, y de acuerdo al manual de calidad, verifica el control de documentos y registros, así lo referente a la auditoría interna de calidad. En esta lógica se describen las características de los documentos y registros de calidad, expuestos como tres niveles de documentación.

El primer nivel corresponde al manual de calidad, que se divide en procedimientos detallados de operación; ajustándose a lo que la norma ISO 9000 señala respecto a que toda organización debe establecer y mantener un manual de este tipo, que incluya el alcance del sistema de gestión de calidad, los procedimientos documentados y una interacción de los procesos del sistema.

El segundo nivel se constituye por los documentos de control o específicos, necesarios para controlar los aspectos fundamentales para la calidad: planes de calidad, rutinas de medición y prueba, registros de inspecciones, especificaciones de los clientes, desempeño de éstos, especificaciones de proveedores y procedimientos para procesar pedidos.

El tercer nivel de documentación son los manuales de procedimientos, integrado por procedimientos normales de operación.

La parte final del libro, se enfoca a la revisión de la administración de la calidad total en el sector público, indicando que en los últimos tiempos, el espíritu empresarial en el sector público ha provocado que el logro de las metas y

objetivos se den basados en un sistema de calidad total en el sector público.

Estas ideologías como el Reinventing Government, argumentan, tienden a buscar la flexibilización de las organizaciones gubernamentales para lograr el adecuado manejo de los recursos escasos, así como la efectividad del mismo, para lo cual se ha tenido que implementar el enfoque “clientelar” para impulsar a las organizaciones gubernamentales a inducir las metas sobre los resultados y la participación de dichos clientes.

Al respecto, refutan la idea de que el sector público sea visto como un sistema clientelar argumentando que “los gobiernos no son mercados” y “los ciudadanos no son clientes, sino los propietarios”, y afirman que, dado que los sectores público y privado son totalmente distintos, los modelos empresarial, competitivo y del sector privado, crean más confusión que claridad en la administración pública.

En este contexto, plantean que la administración de la calidad total no es algo nuevo que manejen los gobiernos, más bien es un programa innovador que tiene varias décadas de mejoramiento de la productividad gubernamental. Por ello

la incorporación de este tema al sector público, se ha venido gestando sobretodo cuando el gobierno detectó en sus principales herramientas de control insuficiencias para el adecuado manejo de los recursos.

Por ello, refieren, el sector público ha venido incorporando los conceptos de la calidad total para buscar la certificación del ISO y así mostrar que el gobierno aún es capaz de mantener la hegemonía de los recursos del Estado y de sus ciudadanos.

Consideran a la calidad total en el sector público, como: “la estructura del trabajo operativo acordada entre el personal y las autoridades, y documentada con procedimientos efectivos, técnicos y administrativos integrados y relacionados entre sí, para guiar las acciones de las personas, de las maquinas y la información, de manera coordinada, buscando las mejores y más prácticas formas para asegurar la satisfacción del cliente con los costos más bajos y sin perder la calidad”.

Revisan el tema de la calidad total en el Programa para la Innovación Gubernamental, que lleva a cabo el gobierno federal en México y que tiene como objetivos básicos:



- 1.-Gobierno de clase mundial competitivo, transparente, innovador, de calidad, honesto, participativo y proactivo.
- 2.-Crear las condiciones para un desarrollo económico sustentable.
- 3.-Vigilar el Estado de Derecho.
- 4.-Lograr un desarrollo equilibrado.

Sobre este programa hacen hincapié en que es un acuerdo interinstitucional que difunde los propósitos del cambio en la administración pública bajo esquemas que incorporan, en esencia, el pensamiento de la administración privada y busca, de manera fehaciente, que la rigidez de las organizaciones gubernamentales se transforme en la flexibilidad de adaptarse a los cambios económicos y políticos que contempla la realidad social del país, así como garantizar un desarrollo sustentado en crecimiento económico que le permita al gobierno incorporarse en el orden mundial y su adaptabilidad en materia económica, bajo los esquemas de calidad.

Finalmente concluyen que las iniciativas de calidad en el servicio público deben ser congruentes con una orientación hacia el rendimiento que está siendo proseguida en las reformas del sector público en muchos países. Las iniciativas de calidad en este sentido, constituyen también un marco útil dentro del cual se pueden instrumentar reformas más extensas, si al tiempo que se establecen las normas, se reexaminan y diseñan nuevamente los objetivos básicos de los programas y el costo con los cuales se suministran los servicios y sí se requiere, que se presenten reportes y se haga una revisión en forma regular del desempeño.

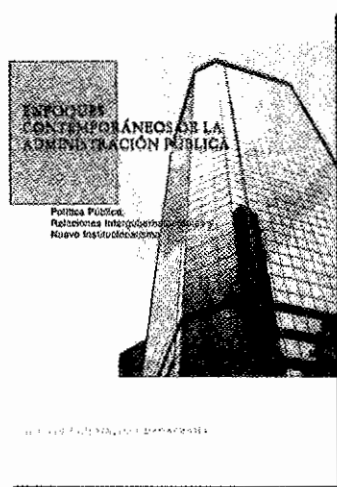
También son importantes sus propuestas en lo que se refiere al tema de la transparencia y la obligación de rendir cuentas claras en el gobierno. Consideran que aparte de proveer a los clientes de información acerca de los servicios, existe una tendencia a la instrumentación de medidas para reportar acerca del desempeño contrastándolo con las normas u objetivos y una tendencia a una creciente revisión del desempeño por organismos externos.



# Enfoques Contemporáneos de la Administración Pública.

*Política Pública, Relaciones Intergubernamentales y Nuevo Institucionalismo.*  
de Juan de Dios Pineda Guadarrama.

Por:  
José Luis Mora Castro\*



El autor efectúa un análisis de tres enfoques actuales de la administración pública: 1) El enfoque de la Política Pública; 2) El Nuevo Institucionalismo; y 3) El estudio de las Relaciones Intergubernamentales.

El libro es la culminación de un propósito académico y profesional que lo induce a la necesidad de contribuir al estudio y debate de la gestión pública, a partir de un camino teórico y de la prescripción de rutas de acción

para el servicio público en México. Se integra de cuatro capítulos y un apartado de consideraciones, enriquecidos por una serie de anexos que complementan la vasta tarea de investigación emprendida por el Mtro. Juan de Dios Pineda Guadarrama.

## Capítulo I. Análisis de la administración pública mexicana.

Se presenta en el primer capítulo un análisis general sobre la situación de la administración pública mexicana en las últimas décadas del siglo XX, a manera de etapas de transición que han conllevado en la actualidad el signo de transformación democrática.

Juan de Dios Pineda Guadarrama. *Enfoques contemporáneos de la administración pública: Política pública, relaciones intergubernamentales y nuevo institucionalismo*. Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México-Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública-Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Toluca, México, 2002, 211 pp.

\* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UAEM; Actualmente es Subcoordinador de Investigación del IAPEM.

En este ámbito, plantea que en la década de los ochenta el Estado mexicano fue presionado por la demanda social de democratización y redimensionamiento del aparato público, y que, derivado de ello, los problemas crecieron bajo dos escenarios: 1) El surgimiento de formas de representación política emanadas de la creciente, aunque incipiente, pluralidad de la sociedad mexicana; y 2) Un avance constante de las desigualdades sociales, incremento de la extrema pobreza, rezagos en el servicio administrativo, y ausencia en la definición de políticas que reintegren el sentido de servicio del Estado.

Esta complejidad, nos revela el autor, se explica por cuatro aspectos:

- 1.-Fallas en el mercado generadas por el Estado interventor, derivado de ausencias de definiciones político-administrativas de largo plazo.
- 2.-Falta de capacidad gubernamental en la formulación e implantación de políticas.
- 3.-Incapacidad para gobernar con un claro sentido social.
- 4.-Carencia de un cuerpo de profesionales preparados para formular, implantar y dar seguimiento a las políticas gubernamentales.

Estas situaciones, tienen para el maestro Pineda, su inicio en la crisis fiscal de 1982 que derivó en un ajuste del modelo económico; y la crisis político electoral de 1988. Ambos hechos llevaron a una fase de nuevas relaciones entre sociedad y Estado y en la manera de procesar las demandas sociales a partir de la administración pública.

Al respecto destaca las características que Luis F. Aguilar observa como predominantes en el gobierno mexicano:

- a) La preeminencia del gobierno federal sobre los gobiernos local y municipal;
- b) Control del gobierno en la vida pública, tanto económica, política y social y escasa participación de los sectores de la población;
- c) La gestión pública como primera fuente de la legitimidad gubernamental;
- d) La burocratización de los programas y el crecimiento de los recursos humanos de las instituciones públicas, como consecuencia el dinamismo se encontraba en el aparato público y se inhibía la participación social;
- e) la regulación de conductas y elecciones económicas de predominio estatal;
- f) Un Estado rector, donde la administración pública se basaba en criterios de lealtad personal y un enorme aparato que terminó con un amplio déficit fiscal, crisis económica y social recurrentes.

## Capítulo II. Aproximaciones a un estudio incipiente del enfoque de las Políticas Públicas.

Como resultado de este análisis, el texto nos conduce hacia los rasgos del sistema público-administrativo en transición, apuntando las características que para el autor propician esta transición y permitirán la implantación de políticas públicas y el estudio de las relaciones intergubernamentales. De ellas podemos comentar, que ante los cambios políticos y el dinamismo en todas las esferas de la vida nacional, se propone una revisión teórica y práctica de las disciplinas publiadministrativas; ello implica nuevas rutas de investigación bajo un sustento metodológico y de impacto administrativo, con el fin de profesionalizar el servicio público para entregar a la comunidad mejores resultados.

Se aprecian también nuevas formas de interacción institucional, al igual que el diseño y elaboración de políticas, están comprendidas en un contexto de democratización de las decisiones públicas.

El autor aborda el estudio de las ciencias de políticas, a partir del marco de las ciencias sociales, que debido a su institucionalización académica en el siglo XX, enriquecieron a las ciencias de las políticas, refiere disciplinas tales como: la economía, la administración pública, la sociología, la ciencia política y la estadística, entre otras.

En un plano similar desarrolla una perspectiva histórica de las ciencias de las políticas, planteando como lógica que desde que existen gobiernos se hace necesario el diseño y formulación de acciones comunes para el servicio de la sociedad; estableciendo por ello dos características prevalecientes de las ciencias de las políticas: 1) Su multidisciplinidad, donde hay presencia de ciencias empíricas analíticas y de carácter cuantitativo; y 2) Atienden a los cambios y diversidad mundial y como consecuencia a un análisis de demandas.

Al introducirse al estudio del enfoque de las políticas públicas, revisa e incorpora en su enfoque ideas y propuestas de autores clásicos en esta disciplina, como: Lasswell, Yehezkel Dror, Wildavsky,

Peter Deleón, Garry D. Brewer, y Charles Lindblom, entre otros. Reconoce el desarrollo de las ciencias de políticas como una disciplina con objeto propio de estudio, aunque nutrida desde diferentes ciencias, de ahí su carácter multidisciplinario. Enuncia los principales momentos del desarrollo de este enfoque y formula y describe la doble distinción de las políticas públicas: su conocimiento “en el proceso” y “del proceso”.

Finalmente retoma las líneas argumentativas y atributos, la metodología por etapas del proceso de la elaboración de las políticas, su análisis, así como las principales corrientes del enfoque.

### Capítulo III

#### Estudio preliminar sobre el enfoque de las Relaciones Intergubernamentales

Respecto a su naturaleza y alcances, destaca que los estudios sobre este enfoque surgen en la década de los años treinta en Europa, de dos vertientes:

1) La descentralización territorial del poder, manifestada en el fortalecimiento de los gobiernos subcentrales a raíz de la presión ejercida sobre el centro por las elites periféricas, y 2) La integración supranacional, que puede explicarse por la dinámica de la integración territorial

que ha consolidado el sistema comunitario como nivel de nueva vía de gobierno.

Las relaciones intergubernamentales, conceptualmente se centran en el estudio de los fenómenos de poder en tanto ámbitos de gobierno y en el marco de las sociedades liberales democráticas. Se sustenta en el análisis de los procesos de decisión y ejecución de las políticas de gobierno, con el propósito de lograr una visión integral del papel que, en esos procesos de decisión juegan los distintos actores públicos y privados, además de identificar los modos de interacción y los mecanismos formales e informales que les sirven como marcos de articulación a los gobiernos.

Este enfoque permite explicar las relaciones a nivel interno de las instituciones y las organizaciones, actores políticos—redes políticas. A la vez trata de explicar la actitud de los actores frente a la solución de problemas específicos.

Aquí el autor, parte del hecho de que las organizaciones son actores políticos que obedecen a objetivos e intereses que llegan a asumir como propios, mismos que buscan ser alcanzados bajo el sentido de identidad institucional. Ello determina el éxito o fracaso de la implantación de

una política pública determinada.. El rol de las instituciones esta determinado por el marco organizacional y la distribución de facultades de competencias normativas.

Para el estudio de la gestión intergubernamental, el papel de las organizaciones esta definido por las reglas, roles y actitudes que desempeñan los actores. El éxito depende de la interacción entre las partes. Y el objetivo rector son las actitudes cooperativas, en un ambiente institucional que dé certidumbre.

Las relaciones intergubernamentales suponen eventos cooperativos, de gobiernos de diferentes niveles de actuación, o bien de gobiernos de colaboración que buscan una mayor rentabilidad de los recursos compensados para el bienestar público. Las decisiones públicas en su diseño e implementación serán el resultado de una serie concatenada de interacciones entre diversos actores, con intereses disímiles y que buscan beneficios, según su experiencia, memoria profesional y administrativa.

En esta perspectiva, surgen dos elementos; la interdependencia y la interacción, como ejes centrales del

estudio de las RIG. Así se habla del binomio cooperación-negociación y de las categorías coordinación-política, y coordinación-administrativa.

Señala que el enfoque metodológico de las RIG se sustenta en dos formas de análisis complementarias: a) La decisión de implantación y b) Las políticas interorganizativas. La decisión de implantación, estudia la comprensión de los fenómenos en los procesos reales de decisión, bajo categorías de regulación de conflicto y creación de consensos. Las políticas interorganizativas, analiza los actores y organizaciones, las relaciones que existen entre éstos, los valores e intereses que representan, la autonomía decisoria y política que poseen, y los mecanismos mediante los cuales interactúan.

Respecto a sus orígenes, considera que las RIG tienen su origen en los años 30 con la llegada del New Deal en los Estados Unidos, como un esfuerzo del gobierno federal para combatir el caos financiero y social que causó la gran depresión. En los años cincuenta el Congreso norteamericano, crea la Comisión sobre Relaciones Intergubernamentales, conocida como la Comisión Kestnbaum, organismo que dirigió la primera revisión oficial de las

relaciones nacionales, estatales y locales desde que fuera adoptada la Constitución federal. En 1968 el Congreso aprobó la Ley de Cooperación Intergubernamental, y en 1970 la mayoría de los estados federales tenían un organismo ocupado de las RIG.

Las RIG se refieren a las relaciones que se establecen entre distintas instancias u ordenes territoriales de gobierno. Entre los rasgos que destaca el autor tenemos:

- 1) *Unidades gubernamentales*; nacionales, estatales, condados, municipios, distritos escolares, distritos especiales, localidades. Las RIG se enfocan a la generación y opciones de políticas en el marco del federalismo plasmado en la Constitución; 2) *Acciones y actitudes de los funcionarios*. El concepto de RIG se formula en función de las relaciones humanas; 3) *Interacciones regulares entre funcionarios*. Las relaciones están formalmente ratificadas en acuerdos o estatutos o decisiones de los tribunales; 4) *Todos los funcionarios públicos*; ya sean elegidos o nombrados. Todos los funcionarios públicos son participantes potenciales o reales en los procesos de toma de decisiones. Y hay actores a) nacionales, b) estatales y c) locales; y 5) *Cuestiones de política*. Se distinguen interacciones complejas entre

autoridades de diferente nivel y con diferentes propósitos para la implantación de políticas.

Los argumentos que presenta para el uso de RIG son los siguientes: Primera.- las RIG reconocen y analizan las interacciones entre funcionarios de todas las combinaciones de entidades gubernamentales y en todos los niveles. Segunda.- las RIG trascienden el enfoque jurídico, se reconoce el gobierno por leyes pero también por personas, además de que incluye una extensa gama de acciones y concepciones más informales de la gestión de los funcionarios. Tercera.- el concepto de RIG, no hace distinciones jerárquicas, pues aunque las incluye, se acepta la colaboración y participación en la gestión gubernamental para atender con mayor eficacia a los gobernados. Cuarta razón; las RIG han formado un cuerpo teórico viable que explica la manera de formular e instrumentar las políticas públicas.

Con respecto a los Modelos de Relaciones nacionales, estatales y locales, presenta tres: 1.- *Modelo de autoridad coordinada*; presenta relaciones autónomas de autoridad entre los poderes nacional-estatal; 2.- *Modelo de autoridad dominante o inclusiva*. Predomina la jerarquía, considerando a los gobiernos

## Capítulo IV Apuntes básicos sobre el enfoque del Nuevo Institucionalismo

locales y estatales como simples anexos de un poderoso gobierno nacional, que impera en una forma centralizada de poder; y 3.- *Modelo de autoridad igual o superpuesta*, es el más representativo del RIG en los Estados Unidos. Concibe las RIG como procesos independientes, de negociación entre los diferentes niveles de funcionarios de los ámbitos de gobierno.

En lo concerniente a las etapas del desarrollo de las RIG en el sistema federal establece ocho etapas, considerando tres componentes: a) Las cuestiones políticas que prevalecieron en la agenda pública; b) Las percepciones dominantes sobre los actores y c) Los mecanismos y técnicas utilizadas para implantar las acciones y los propósitos intergubernamentales. Las etapas enunciadas y los periodos que abarca son: 1) Conflictiva 1930 y antes; 2) Cooperativa 1930-1950; 3) Concentrada 1940-1960; 4) Creativa 1950-1960; 5) Competitiva 1960-1970; 6) Calculadora 1970-1980; 7) Contractiva 1980-1990 8) Collage coercitiva 1990.... El autor propone aprovechar estas etapas y sus experiencias en nuestro país, buscando posibles beneficios para mejorar la gestión gubernamental, en un contexto de transición política y de gobiernos divididos.

En este apartado se presentan las bases conceptuales del nuevo institucionalismo y un esbozo de la corriente de la Nueva Administración Pública (NAP). El autor considera que la administración pública encontró su máxima expresión y legitimación en el apogeo del Estado de bienestar. A partir del mundo globalizado, el viejo paradigma de la soberanía estatal se ha visto fragmentado, y en el mejor de los casos, esa administración pública que ya no responde a los nuevos esquemas, debe pensar la búsqueda de nuevos esquemas, referentes, soluciones y conceptos para continuar su marcha como un instrumento decisivo de gobernabilidad y eficiencia administrativa y no sólo de búsqueda de bienestar público, a costa de los déficit gubernamentales.

Señala que la **Nueva Administración Pública** surge como un enfoque que busca la revisión y renovación de los conceptos de administración y gestión públicas. La NAP por definición se centra en la revisión de los otros esquemas de la administración pública, pero bajo el contexto de sociedades modernas, en las que el dinamismo, la participación ascendente de organizaciones no



gubernamentales y la nueva coyuntura del ejercicio democrático en el marco de las transiciones políticas, es una constante antes no estudiada. La NAP, aprovecha los viejos esquemas, se apoya en ellos para explicar y enriquecer las nuevas realidades. El campo de estudio de la NAP; mayor eficiencia, flexibilidad en las estructuras burocráticas, y mejor y mayor atención al gobernado, o, en términos gerenciales, al público ciudadano, al cliente-siempre con derechos políticos- que es el soberano en un estado democrático.

La NAP, sostiene, es entonces, resultado de la revisión de los enfoques pasados, la discusión de su vigencia y, en su caso, la actualización; así como el ensayo de formas administrativas que permitan eficientar el trabajo gubernamental en sociedades dinámicas y en coyunturas de cambio. En términos de gestión, la NAP, suma valores de la Administración pública en cuanto a la dirección eficaz, económica y coordinada de los servicios públicos y del Estado, enriqueciéndolos con el concepto de **equidad**.

El compromiso de la NAP para con la equidad social, implica un gobierno administrativo o ejecutivo fuerte con sus respectivos contrapesos, pero fuerte en lo que ofrece al público ciudadano, es

cumplible en términos de compromiso social y de responsabilidad pública. La NAP, también influye y participa en la ejecución de políticas que mejoren la calidad de vida de los gobernados. Asimismo destaca los propósitos sociales del organismo por encima del bienestar institucional. Primero los burócratas sirven a la sociedad, primero el público ciudadano y después la alta burocracia; primero el gobernado y después el tomador de decisiones.

El autor destaca que el Nuevo Institucionalismo reconoce que los contextos institucionales-políticos, sociales y económicos, dentro de los cuales que actúan los individuos, influyen de manera importante sobre el comportamiento y la toma de decisiones. Para este enfoque, cada organización desarrolla características propias que la diferencian de otras, siendo estas diferencias el factor más importante a considerar para entender el comportamiento de los actores organizacionales.

Para el nuevo institucionalismo económico, la estabilidad es resultado de la obediencia al conglomerado de normas que regulan la actividad económica. Estas reglas pueden ser de dos tipos: formales o informales su obediencia esta

garantizada debido a la amenaza de sanciones para quienes las transgreden. El cambio institucional consiste en ajustes marginales a esos conjuntos de reglas y a sus mecanismos de sanción. Los agentes de cambio son los individuos y la organización que intentan maximizar sus preferencias, a partir del conjunto de incentivos que existe en los arreglos institucionales.

En este mismo capítulo describe los orígenes y características de tres escuelas del Nuevo Institucionalismo, que las hacen distintivas ante los problemas sociales.

*La Escuela del Institucionalismo Histórico* entiende a la organización institucional de la política como el principal factor que delinea el comportamiento colectivo y que genera respuestas definitivas. Considera a las instituciones como los procedimientos formales o informales, rutinas, normas y prácticas insertadas en la estructura organizacional de la política. Para ellos, las instituciones oscilan entre las reglas de un orden constitucional, o de los procesos operativos promedio de una burocracia y los acuerdos que predominan en el comportamiento entre las asociaciones formales.

Entre sus características señala: 1) Tiende a conceptualizar las relaciones entre las instituciones y el comportamiento individual en segmentos amplios; 2) Enfatiza las asimetrías del poder relacionado con la operación y desarrollo de las instituciones.; 3) Se inclinan por una perspectiva de desarrollo institucional que se caracteriza por la dependencia; 4) Se preocupan por integrar el análisis institucional con la contribución de otros factores que pueden ser revelados en resultados políticos.

La Escuela del Institucionalismo de la Elección Racional tiene entre características relevantes: 1) Usan un conjunto de suposiciones de comportamiento, al igual que los economistas, sus modelos se centran en grandes postulados con números limitados de variables, de ahí que la sentencia de las suposiciones son su fundamento central; 2) Perciben a la política como una serie de dilemas de la acción colectiva. Apoyan el supuesto de que algunos individuos, en el contexto institucional generan resultados nada óptimos para la colectividad y sí en beneficio de un grupo reducido de actores; 3) Hacen énfasis en el papel de la de la interacción estratégica de los actores en la determinación de los resultados políticos; y 4) Parten del

método deductivo, se centra en el análisis de la existencia de una organización; suponiendo que los actores crean a las organizaciones para consolidar el valor de intercambio.

*La Escuela del Institucionalismo Sociológico* se centra en el hecho del papel que reviste la cultura en los marcos organizacionales. Sostienen que muchas de esas formas y procedimientos deberían ser vistos a la luz de prácticas culturalmente específicas, y asimiladas dentro de las organizaciones para incrementar no tan sólo la eficiencia y los propósitos administrativos, sino también como un resultado de los tipos de procesos asociados con la transmisión de prácticas culturales más generales. Sostienen que incluso las más aparentes prácticas burocráticas tienen que ser explicadas en términos sociales y culturales.

El autor destaca que estos tres enfoques enriquecen los estudios sobre la disciplina. A manera de resumen sostiene:

El Institucionalismo histórico se caracteriza por estudiar la relación de instituciones y el comportamiento organizacional, recurriendo a las propuestas de los enfoques de cálculo y de la cultura.

El Institucionalismo de la elección racional supone que a través de modelos matemáticos-arreglos de variables e intercambios de información- se puede descubrir la interdependencia entre individuos y organizaciones, lo que en sentido estricto es muy limitado para el análisis.

La escuela del Institucionalismo sociológico, se basa en analizar la importancia del componente político en los ambientes organizacionales que las otras escuelas no han contemplado. 

# La Reforma de la Política. *Deliberación y desarrollo,* *de Fernando Calderón Gutiérrez.\**

Por:  
**Gerardo Albarrán Cruz\*\***



Como señala Manuel Castells en el prólogo, Fernando Calderón Gutiérrez aborda el papel de la política en el desarrollo económico y social en un contexto histórico marcado por una globalización de nuevo tipo. Por un lado, sobre todo en América Latina, la reafirmación de la permanencia del Estado y de la política como ejes del proceso de desarrollo y de organización de la sociedad; donde se denuncia la globalización como un nuevo ropaje del capitalismo de siempre en su

dimensión sempiterna de dominación mundial. En una actitud simétrica opuesta, la innegable globalización del mercado, de la tecnología, de la comunicación, lleva a considerar al Estado-nación como una institución obsoleta y, por consiguiente, la política encerrada en el marco nacional como inoperante, y en último término, agotándose en sí misma, en un puro juego de poder entre grupos de intereses específicos, mientras los procesos estructurantes de la vida de la gente se generan y desarrollan en otros ámbitos, fuera del control social y de la gestión política de las instituciones del Estado.

*\* Agradecemos a Pablo Luis Sarabia Tasayco y a la Editorial Nueva Sociedad, las publicaciones que se difunden en la Revista IAPEM.*

*\*\* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UAEM; Asociado del IAPEM; Actualmente Coordinador de Investigación del IAPEM.*

Calderón Gutiérrez, Fernando. *La reforma de la política. Deliberación y desarrollo*. Venezuela, Instituto latinoamericano de Investigaciones Sociales-ILDIS-Friedrich Ebert Stiftung-FES(Bolivia)-Nueva Sociedad, 2002, pp.166.

## Capítulo I La política y el desarrollo

### Capacidad de acción política

Al autor le interesa la construcción social de una capacidad política para el desarrollo de autores autónomos, capaces de llegar acuerdos y lograr consensos públicos y opciones de desarrollo centradas en las posibilidades endógenas de integración en los procesos de mundialización.

### La Política

En la sociedad moderna, refiere, la política aparece como una actividad vinculada al poder institucional, en correspondencia entre la lógica del actor político y el sistema de relaciones sociales y de clase. El poder político tiene siempre una peculiaridad, la posibilidad de recurrir a la fuerza, aunque como ya se aprendió de Gramsci, tal orden no se refiere únicamente a la fuerza. En realidad, no hay poder que no tenga un elemento de consenso, pero tampoco hay consenso que no tenga un elemento de fuerza. Consenso y acción son dos nociones consustanciales. Hasta el más brutal dictador, busca consenso y hasta la democracia más avanzada, como la sueca, necesita el elemento de control y coerción.

Lo que caracteriza al poder político es la exclusividad del uso de la fuerza respecto

de todos los grupos que actúan en determinado contexto social, el cual es, a la vez, resultado de un proceso histórico caracterizado por el monopolio de la violencia o la coacción física. Los distintos grupos e individuos en algún momento se rehúsan a resolver sus problemas de manera directa a través de la violencia y apelan a una institución que en adelante será la única autorizada para ejercer coerción incluso física sobre los mismos individuos que le confieren ese derecho. Éste es el origen de la legitimidad del Estado-nación moderno que hoy esta en crisis y con él la política.

El poder político se manifiesta fundamentalmente a través del poder estatal. El Estado es, como decía Weber, una empresa institucional de carácter político con la cual el aparato administrativo monopoliza una coerción física legítima en función de leyes y ordenamientos. Para este autor, la fuerza física es el "hilo conductor" del sistema político, lo que implica reconocer una particular cualidad respecto a su coherencia como sistema.

Por otro lado, el fin de la política, en el sentido mínimo de expresión, es la construcción del orden, independientemente de su orientación social o cultural; la política no persigue

en su opción mínima otra cosa que no sea la construcción del orden, pero a la vez, el orden, en su nivel mínimo, es el monopolio de la coacción física necesaria para instaurarlo. Sin embargo, la política no es solamente la construcción del orden, sino también un acto épico pasional.

En este ámbito, el Estado moderno deber ser considerado en relación con el sistema político y con la sociedad misma, como un espacio de comunicación, control y cambio. Sin embargo, la gran cuestión radica en que, por los cambios experimentados en la ciencia, la tecnología y la economía, en la actualidad la política ya no juega un rol central en la construcción del orden.

#### La democracia y los límites autoritarios

Con respecto a este punto destaca que hoy en día uno de los temas políticos más interesantes, es la recuperación, desde la óptica de la deliberación, de la noción de individuo como sujeto y no como consumidor.

El orden institucional debe ser plural, conflictivo y abierto. Su carácter plural se relaciona con el reconocimiento de actores distintos que hacen política; sería conflictivo pues parte del reconocimiento de relaciones sociales y políticas diversas

con orientaciones hacia distintos intereses y su carácter abierto se debe a que no hay institución política que no esté sometida a la lógica de la incertidumbre del juego democrático y de los resultados electorales, lo que hace que la propia política democrática sea por definición incierta. Su incertidumbre esta dada por la carencia de un fin predeterminado, pues no se llega a un Estado democrático final preconcebido y cerrado. La democracia es así idealmente un régimen que se va renovando, construyendo y redefiniendo constantemente.

#### La crisis y la política como arte de lo posible

Sostiene que el realismo político es sinónimo de encuentro entre distintos que se consideran entre sí moral e institucionalmente iguales, por lo tanto supone reconocimiento y búsqueda de reconocimiento de la equidad entre diferentes.

La operación práctica de este tipo de política, basada en la idea de que el orden político es un orden público y comunicativo, implica reconocer la posibilidad de construcción de un principio articulador entre los distintos actores. Se está tratando de defender la idea de que el único principio vinculante posible entre distintos se funda en una

cultura política democrática deliberante que, en última instancia, se refiere a la experiencia cotidiana que tiene la gente en las distintas esferas de poder y a las cargas motivacionales que existen en determinado momento histórico. Es decir, que la política es entendida como el arte de lo posible, de lo mejor posible.

El tiempo político en las sociedades contemporáneas erosiona la continuidad social y constituye una de las principales causas de la crisis de la democracia, ya que el principal problema de la política en estas sociedades se asocia con las incapacidades de la democracia para procesar los cambios en curso.

Afirma que los procesos de globalización no sólo han restado soberanía a los Estados nacionales sino también han provocado una creciente crisis de mecanismos de representación y legitimidad democrática. Los partidos y los sistemas de partidos políticos y los parlamentos, así como los presidentes, vienen perdiendo legitimidad prácticamente en todas partes del mundo moderno. Al mismo tiempo, la lógica de la sociedad informacional ha penetrado todos los espacios públicos, particularmente mediante la expansiva dinámica de los medios de comunicación de masas, la industria y el mercado culturales crecientemente globalizados.

Hoy en día la comunicación informacional en sus múltiples expresiones constituye el ámbito de la política, y esto como afirma Castells, repercute no sólo en las elecciones, sino en la organización política, en la toma de decisiones y en el gobierno, modificando en definitiva la naturaleza de la relación Estado-sociedad.

Por otra parte, frente a los procesos de globalización y de expansión de la sociedad informacional, los partidos son más bien reactivos que proactivos, su función es cada vez más operativa y menos legítima. Se especializan en trabajar imágenes de país, para que coticen en la globalización, pero crecientemente van perdiendo protagonismo y legitimidad. Están dejando de ser gestores y protagonistas del desarrollo y, en gran medida, están presos de las imágenes que de ellos proyectan los medios.

Estima por lo tanto, que no habrá renovación de la política sin protagonismo de los actores socioculturales, pero tampoco habrá efectividad de la misma sin renovación de la acción partidaria. La deliberación sería el espacio de una renovación de la política compartida por actores y partidos.

Señala que un fenómeno particularmente importante es el papel crítico de los medios respecto de un tipo de acción política que busca beneficios personales y de la corrupción, así como su tendencia a generalizar una imagen de los políticos como profesionales corruptos de la política. Esta mirada crítica no debe impedir el reconocimiento de los partidos como necesarios para el desarrollo y la democracia, aunque no sean suficientes para la expansión de las capacidades políticas que necesitan las sociedades para enfrentar el cambio con una perspectiva de futuro integrador.

### Claves del desarrollo

El supuesto de partida, en su opinión, es que la mejor manera de estimular un desarrollo económico sostenido y equitativo en una sociedad, es potenciando la capacidad de los actores y del sistema de actores, y esto, en primer lugar, es un hecho político democrático, pues fortaleciendo las libertades democráticas de los ciudadanos y las personas, es posible potenciar de manera sostenible y multiplicadora, las oportunidades sociales y las mismas facilidades económicas. El desarrollo depende de las capacidades políticas de una sociedad, de la capacidad de sus ciudadanos para actuar y lograr cambios en función de sus propios valores.

En este enfoque, el ser humano y las relaciones entre los seres humanos están en el centro del desarrollo y, a partir de ellas, se analiza y se propone sobre los aspectos más variados de la vida humana: las instituciones, el empleo, el conocimiento, el mercado, la salud, la naturaleza y la vida misma. En síntesis, sin valores y sin identidades no hay desarrollo.

De ello se desprende que la inversión más fecunda que pueda hacer una sociedad, es aquella que se hace en el aumento de capacidades humanas, en la política, en la educación, en la salud, en calidad de vida, en suma, en mejorar las aptitudes de elección de una sociedad y de cada uno de sus miembros.

Por ello, advierte que es fundamental entender que el crecimiento económico no es necesariamente un indicador de desarrollo humano. La clave, entonces, no es el mero crecimiento económico, sino más bien su impacto y vinculación con el desarrollo, más aún en una época en que los conflictos están dejando de ser entre las naciones y se concentran más bien en su interior. El desarrollo, precisa, se expresa en la cotidianidad de las relaciones sociales: en los hogares, el trabajo, las calles, el mercado, las comunidades, los espacios de



esparcimiento, el medio ambiente y las formas de interacción que tienen las distintas colectividades particulares.

Afirma que frente a la crisis de la política, a los crecientes abismos sociales y al malestar generalizado de la sociedad, el lazo social necesita reconstruirse en una comunidad de los ciudadanos que ejerzan sus derechos, con una perspectiva de acceso a la globalización y al manejo de los códigos de modernidad en función de sus propios intereses y opciones socioculturales.

En este sentido señala, que es la ausencia de compromisos políticos y no la falta de recursos, la verdadera causa del atraso socioeconómico. Por lo tanto la renovación de la democracia radica en la capacidad de desarrollo de las instituciones locales, en su potencial para generar espacios públicos de deliberación y de conexión en redes de relaciones políticas que puedan empezar a negociar a la vez con los flujos globales de información.

## Capítulo 2

### Democracia, cultura política y deliberación

La idea básica que argumenta en este capítulo, es que las condiciones de la legalidad democrática en general y

aquellas originadas en la transición y centradas en contextos de Estados nacionales débiles como los latinoamericanos, tienen en la actualidad límites estructurales duros. Tales límites están asociados con: 1) la mundialización y la emergencia de una sociedad programada o informacional; 2) los procesos de diferenciación y complejización de lo social y especialmente con la presencia de un saldo estructural fuerte de inequidad y pobreza; 3) el malestar generalizado con la política y particularmente con los mecanismos de representación política de lo social y 4) el predominio de una cultura política autoritaria y negadora del otro, que es todavía muy fuerte en la región.

### La mundialización y la emergencia de la sociedad de la información

Considera que la mundialización ha sido impulsada por un sistema tecnológico de redes de información, telecomunicaciones y transporte, que ha articulado el planeta en una red de flujos de información que actúan en tiempo real e inciden directamente en el conjunto de la vida humana. La mundialización afecta entonces los patrones de organización del tiempo y el espacio, desborda las fronteras nacionales, influye sobre la vida cotidiana de la gente y tiende a desestructurar economías y sociedades, debilitando los lazos sociales y las culturas de solidaridad.

El cambio global esta concentrando y estableciendo poderes por encima de las naciones en un espacio mundial netamente empresarial y relativamente despolitizado. En este ámbito, advierte que dos de las consecuencias más serias son: por una parte, la relativa pérdida de soberanía del Estado-nación, y por otra, un proceso de desestructuración y desorganización sociocultural acelerado, y que vivimos en sociedades cada vez más internacionalizadas pero también más “desintegradas”, al menos en el plano de los valores.

Concluye que ninguna nación, ningún Estado, podrá actuar sólo en un mundo globalizado. El poder nacional tiende a ser más relativo pero sólo será efectivo si existe una genuina integración en espacios cosmopolitas culturalmente pluralistas. El Estado tendrá que elaborar estrategias de acción en la globalización para favorecer a la nación que representa.

### Diferenciación y complejización de lo social

Respecto a este punto señala que no sólo han aumentado las brechas sociales entre distintos conglomerados sociales y entre países, sino que éstos también se han diferenciado internamente, produciendo una nueva “mancha social” que ya no tiene los patrones de integración de antaño. Está emergiendo una suerte de

sociedad policéntrica y pluriconflictiva donde la exclusión social, la inequidad y el riesgo, asociados con el acceso a la información y a sus múltiples redes y con el manejo de códigos de modernización, serían los patrones que marcan el paso a un nuevo orden social más excluyente y con menos posibilidades de representación política.

### El malestar social y la política

Observa que existe la sensación de un creciente malestar social que se expresa en una suerte de crisis de los patrones de sociabilidad y del tejido social. El miedo hacia y la nostalgia de un pasado integrador- al menos en el plano imaginario nacionalista, asociados con la debilidad de los sistemas de acción colectiva y con los fuertes límites que impone la globalización, se traduce en un tremendo malestar con la política o con su incapacidad para ofrecer mapas cognitivos y horizontales interpretativos sentidos como posibles para la gente.

Considera que en la actualidad, los sistemas políticos se encuentran retrasados con respecto al acelerado dinamismo de los cambios que experimenta la sociedad. En realidad, sólo una parte de las sociedades están más o menos integradas al juego político democrático; los crecientes grados de

exclusión social y de fragmentación de la acción colectiva facilitan también una fuerte marginalidad en el plano político. En América Latina, la democracia se circunscribe en la actualidad a cumplir básicamente los requisitos mínimos relativos a los procesos electorales libres. Los mismos procesos electorales dan cuenta de una profunda crisis de representatividad del sistema político. Los electores se identifican cada vez menos con alguna opción política partidaria y el voto es fragmentado y vacío de contenido. La gente cada vez vota de manera diferenciada. Lo destacable es lo que se ha dado en llamar “volatilidad del voto” se relaciona cada vez más con un electorado bien informado, interesado en política y relativamente bien instruido.

Por otra parte, los programas políticos y las ideologías, hasta hace poco ejes de la relación entre los partidos y sus electores, ahora se ha trastocado en propuestas vagas, mientras que la personalidad de los líderes cobra una importancia preponderante apoyada también en la reciente presencia mediática y en el uso de las encuestas de opinión pública. Así la política pierde su fuerza sustantiva y tiende a tornarse más instrumental. Paralelamente, las demandas sociales antes predominantes canalizadas a través

de los representantes partidarios, ahora se expresan cada vez más, de manera directa, a través de protestas sociales y múltiples tipos de acción directa.

### Las culturas de la desigualdad

Estima que es posible mencionar la coexistencia de al menos tres tipos de cultura de la desigualdad, que si bien se manifiestan de manera superpuesta las presenta separadamente y describe sus características:

*La cultura de la desigualdad ligada al origen.- Esta percepción está vinculada a una impronta colonial y de casta que ve el principio de igualdad en la pertenencia a un determinado segmento étnico, socioeconómico, político y cultural (igualdad asegurada por derecho hereditario adscrito), y como consecuencia de ello, tiende a negar al otro, al distinto, precisamente por su origen. El régimen de la hacienda, primero colonial y luego republicano, ha constituido la base social de este tipo de cultura.*

La cultura de la desigualdad ligada a un patrón clientelar-patrimonialista.- La extensión de derechos ciudadanos a amplias masas hasta entonces desprotegidas y relegadas de la comunidad política nacional propició un

sentimiento de integración y pertenencia y brindó una mayor igualdad de oportunidades a través del reconocimiento de derechos. El pueblo, identificado con la nación y el Estado, era visto como homogéneo y sin fisuras. De esta manera, lo social y lo cultural fueron subsumidos en lo político. Por lo tanto, si bien hubo un reconocimiento básico del otro discriminado por una cultura autoritaria basada en la adscripción, se rechazó la expresión de diversidad política y cultural, negándose la complejidad del tejido identitario mencionado. Así el intento de creación de una comunidad nacional a partir del Estado y del partido impidió la construcción de una comunidad política, cultural y socialmente diferenciada, que seguramente hubiese permitido la continuidad de un camino de integración, transformación y desarrollo nacional.

La cultura de la desigualdad ligada a una concepción neoliberal.- Apela al mercado, identificado con la razón, como único y natural distribuidor de oportunidades. El mercado es considerado reconstructor del orden sociopolítico y económico, por lo cual subordina al Estado, a la sociedad e incluso al régimen de partidos y a la democracia misma. Sin embargo, en América Latina, el mercado no tiene la

capacidad de integrar ni social ni económicamente de manera eficaz debido a su escaso dinamismo. En realidad el mercado es más una ideología que una realidad. El mercado funciona sobre el principio racional de maximización de beneficios individuales, promoviendo una visión de la sociedad desprovista de una noción más sustantiva del bien común, transformando a los individuos más en consumidores que en ciudadanos y favoreciendo un retraimiento sobre la vida privada y una concepción egoísta e individualista del futuro.

### La deliberación como horizonte

Destaca que el malestar social con la política-vinculado con la diferenciación social, la mundialización y los procesos de concentración del poder-, la pérdida relativa de soberanía del Estado-nación, la crisis de mecanismos de representación y particularmente, la permanencia de culturas de desigualdad, colocan límites a una renovación democrática que suponga mayor integración y legitimación social.

La deliberación en su opinión, es una política que trabaja entre el conflicto y la cooperación, y supone la construcción de variados espacios públicos donde las personas, a partir de especificaciones

culturales y condiciones socioeconómicas, actúan y se reconocen como iguales, pueden comunicarse, llegar a acuerdos y transformarlos en agendas que busquen resultados que favorezcan el bien común y sean evaluables colectivamente. Al final de este apartado se incluye el cuadro hacia un balance de la deliberación, donde se especifican sus potencialidades y límites.

### Capítulo 3 La política y el nuevo Estado republicano

En este capítulo el autor resalta principalmente los siguientes planteamientos: Las naciones latinoamericanas no alcanzaron a crear una comunidad de ciudadanos que integrara participativamente al conjunto de sus miembros. El Estado no logró plasmar metas de integración social, de desarrollo económico ni de convivencia pluricultural. Los países latinoamericanos son naciones modernas inconclusas. Cuando los movimientos nacionales trataron de impulsar proyectos de desarrollo y participación criticando el poder y buscando nuevos horizontes, chocaron con fuerzas conservadoras antiparticipativas que, por lo general, impusieron regímenes autoritarios. Éstos limitaron la construcción de espacios políticos socialmente participativos.

Asimismo, cuando algunos movimientos populares lograron finalmente triunfar, por lo general privilegiaron la construcción de una comunidad nacional homogénea sobre la creación de una comunidad política.

Consiguientemente, dice, uno de los retos de estas naciones es construir una comunidad política, una comunidad de ciudadanos a partir de la participación de los mismos en la elección de sus gobernantes, en la deliberación y en el logro de acuerdos que favorezcan su propio desarrollo y en la crítica de las formas en que se ejerce el poder. En este contexto, sostiene que resulta fundamental reinventar metavalores nacionales, según sea cada caso, a partir de los espacios públicos que sean considerados como bienes comunes creando un lugar donde se integre a las diversas particularidades étnico-culturales, religiosas, etc., y considerando a las personas y a los grupos que allí convivan, como iguales en su diferencia, es decir, como auténticos ciudadanos.

Lo anterior, agrega, supone un Estado esencialmente laico, un Estado donde los valores y las prácticas no estén asociados con creencias religiosas o culturales y el lazo social nacional se base en el reconocimiento de las identidades

particulares pero a partir de una política vinculada a la nación. Ello implica reconocer la existencia de tensiones y conflictos que pueden coexistir en una nación. En realidad, manejar estas tensiones en democracia es un rasgo de la modernidad. Los conflictos particularistas tienen larga data en estos países y debieron ser trascendidos, de alguna manera, para que las repúblicas pudieran nacer. Se trata, quizás, de empezar a pensar en refundar una cultura republicana, una lógica de responsabilidad pública en la que la cuestión del nuevo ciudadano resulta fundamental.

#### Capítulo 4 Construir ciudadanía

En este apartado el autor se pregunta: ¿Es posible una articulación entre la diversidad cultural emergente y la ciudadanía en los actuales procesos de modernización?. Al respecto sostiene: la respuesta es dilemática porque, por un lado, ello implicaría que todas las sociedades asumieran como valor común el reconocimiento universal de la ciudadanía, lo que se expresaría en la institucionalización de valores que supongan la igualdad compleja y la libertad real. Este razonamiento supone que sólo en la medida en que los valores ciudadanos universales sean asumidos

colectivamente, se podrán expandir las identidades particulares, individuales y colectivas. Ello implicaría constituir un proyecto de desarrollo destinado a eliminar la "dialéctica de la negación del otro" y asumir en plenitud el pluriculturalismo abierto y la otredad como una fuerza ética de la misma sociedad. Esto supone el reforzamiento de una lógica laica, que sólo el Estado y el régimen político democrático pueden preservar.

Señala que, sin embargo, existen límites duros establecidos por: a) la propia lógica de la modernización y específicamente por la técnica creadora del cambio, que tiende a concentrar decisiones en elites tecnocracias; b) el incremento de la exclusión y la marginación social: el abismal crecimiento de la miseria está asociado también con la pérdida de lazos sociales; c) la presencia de identidades "duras" o irreductibles, de tipo mesiánico, que por su propia consistencia niegan la otredad y la tolerancia; d) la dinámica y la ideología hiperracionalista del mercado y la sociedad del consumo.

Pero observa también la presencia de elementos adicionales que moderan las tendencias mencionadas, como los movimientos que propugnan la ética en

la política y en la sociedad referidos a la responsabilidad social, al derecho a la diferencia, a opciones de vida comunitaria de la más variada índole y, muy particularmente, a la idea de que desarrollo y modernización son un bien común que se construye con otros.

Según su óptica, la participación creativa en la sociedad necesitaría estar acompañada de procesos de equidad y libertad sociocultural, es decir, del reconocimiento institucionalizado del derecho a existir y a ser diferente. En América Latina, los valores de jerarquía y de igualdad de oportunidades han sido siempre problemáticos e inestables. La igualdad ha estado asociada con la lucha por la ciudadanía, casi siempre avasallada, y las jerarquías son el resultado de adscripciones del pasado y de una capacidad de movilidad social frecuentemente de tipo informal.

Considera que la tensión entre individuo y pluriculturalismo no son excluyentes, por lo menos en Latinoamérica y más bien se pueden retroalimentar mutuamente. En primer lugar, se necesita fortalecer la capacidad de acción autónoma de los actores colectivos e individuales y además fortalecer los tejidos interculturales que los contienen. En segundo lugar, esto será posible si la

deliberación entre diversas comunidades se expande y al hacerlo, quizás se potencia la capacidad de acción individual. Hoy en día nuestras sociedades modernas cada vez más expuestas al bombardeo de los medios, que no son tan xenófobos y heterogéneos como en otras sociedades del mundo, es posible establecer compromisos razonables de expansión ciudadana.

Concluye diciendo que América Latina es un continente de equilibrio y de términos medios, pues si bien no acaba de desarrollarse, tampoco tiene altos niveles de conflictividad o violencia, y que si el mismo tejido intercultural quiere potenciarse hacia el desarrollo y la democracia, necesita avanzar entre la construcción de las identidades culturales y la imprescindible construcción del individuo, asumiendo que tal tensión es irresoluble.

## Capítulo 5 Política, equidad y pobreza

El autor plantea que la cuestión de la pobreza es inseparable de los temas de igualdad y de la expansión de libertades políticas, pues ambas son el principal recurso con que pueden contar las sociedades y las personas para desarrollarse. La pobreza y la inequidad se deben comprender a partir de juicios

éticos asociados con la posibilidad concreta y práctica de desarrollar una propuesta viable de sociedad más aceptable y menos miserable. Es imprescindible una visión de una sociedad deseada pero también posible. En este sentido la deliberación es el principal recurso para redefinir la equidad y la justicia social.

### Igualdad y pobreza

Afirma que los procesos de diferenciación social y funcional están vinculados con recientes niveles de exclusión y pobreza, los cuales aumentan la percepción de la desigualdad como un fenómeno que en lugar de disminuir se va profundizando, en un contexto de debilitamiento del ejercicio ciudadano como efecto de los mismos procesos de exclusión social. En primer lugar las desigualdades estructurales referidas a la distribución del ingreso, el acceso a la educación y la salud y servicios básicos, han aumentado, pero al mismo tiempo, han surgido nuevas desigualdades que serían producto de diferenciaciones al interior del mismo sector o campo social.

El problema que evidencia ante lo anterior, es que, en la percepción generalizada, la igualdad no está establecida como exigencia en ningún

ámbito, en ninguna utopía socialmente compartida.

En este contexto esboza dos conclusiones. En primer lugar, los procesos de diferenciación social y funcional producen un grado de inseguridad muy alto en la población y un creciente malestar social que se acentúa por un patrón histórico de larga duración que en América Latina enfatiza y valoriza más las jerarquías sociales que la igualdad de oportunidades. En segundo lugar, parece existir una distancia creciente entre la complejización de los problemas ya mencionados y el malestar social consecuente, y, por otro lado, las respuestas parciales desde la política a partir de las políticas sociales subordinadas a una visión restringida e instrumental del crecimiento económico.

### La insuficiencia de las políticas sociales

Sobre este punto advierte, que en el largo plazo las políticas sociales no serán exitosas mientras se desconozcan las bases estructurales de la exclusión y la pobreza y el ejercicio de la ciudadanía que de relegado de los procesos de construcción de una política social.



## La urgencia de replantear el problema

Derivado de su estudio, considera necesario problematizar la visión de la pobreza estableciendo vínculos con el tema de ciudadanía, ligados ambos al de la integración social y la capacidad de la estructura social de alcanzar mínimos de equidad.

En cuarto lugar, la sociedad de redes o informacional también puede llegar a constituirse en un importante recurso para la deliberación. El acceso a los códigos de modernidad, puede ser una vía muy interesante para fortalecer la capacidad de acción en la deliberación.

## Deliberación e integración social

Sobre esta conexión señala que la deliberación es el eje de una política que busca mayor equidad en las relaciones sociales. Lo anterior supone tomar en cuenta las siguientes consideraciones:

En primer lugar, se debe reconocer que existe en estas sociedades modernas, periféricas y complejas, una sistemática exclusión de buena parte de los ciudadanos considerados pobres del sistema de toma de decisiones políticas, de la vida pública y de políticas institucionalizadas. En segundo lugar, parece importante que las experiencias deliberativas se transformen en acuerdos y consensos que deriven en planes y resultados evaluables públicamente y con la participación de los mismos involucrados. En tercer lugar, la deliberación puede llegar a tener efectos multiplicadores en otros planes, como en el intercambio de experiencias de diverso tipo: productivas, informacionales, de educación, de comunicación, entre otros.

## Capítulo 6 Deliberación y violencia

### La violencia

Establece la distinción entre *violencia política* y *violencia política de terrorismo*. Entre las variadas formas de violencia política distingue la violencia simbólica de la real. Generalmente, la simbólica es una violencia implícita que complementa la real o la sustituye cuando ella ya no puede ser evidente, un ejemplo, especialmente importante es el de las políticas de ajuste estructural. La violencia simbólica tiene la característica de actuar de manera subjetiva en las mentes de los individuos y hace que las personas y los grupos tiendan a asumir como propios los mandatos y valores de los que los dominan o excluyen, con lo que el sujeto ya no necesita control evidente.

En este marco, el Estado es una de las instituciones que más concentra la posibilidad de la violencia simbólica legítima, pero también el mercado. La

violencia simbólica es un rasgo central y cotidiano de la sociedad de la información. Por otra parte, distingue al menos tres caminos de acceso a la violencia y al terrorismo: la descomposición del sistema político asociada con una desagregación extrema de conflictos, la presencia de un Estado en crisis y el peso de los juegos de intereses del sistema internacional. Argumenta que la presencia de un sistema político en descomposición crea condiciones favorables para la fragmentación de conflictos y el desarrollo de antimovimientos sociales, y que esto se expresa fundamentalmente en la crisis o en la debilidad de los mecanismos de representación y participación política.

Advierte que la inestabilidad política como consecuencia del desgobierno, puede llegar a producir condiciones favorables para la aparición de antimovimientos sociales y de acciones violentas y terroristas, pero que esto se debe a la debilidad de la intermediación del sistema político entre la sociedad y el Estado. Asimismo, que la violencia puede ser inducida por mafias internacionales o por Estados internacionales paralelos, como es el caso

de la mafia de la cocaína. En síntesis, que la creación de acciones terroristas y /o violentas es el resultado de un conjunto complejo de relaciones y comportamientos sociales, que tienen como eje central la crisis de actores sociales y el desarrollo de antimovimientos.

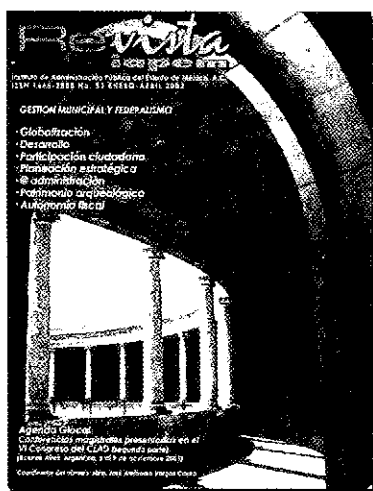
### La deliberación como gestión progresiva del cambio

El autor considera que resulta difícil imaginar una gestión progresiva del cambio sin acuerdo intrasociales. Por una parte el Estado tiene necesidad de compartir responsabilidades en cuanto a la fijación de políticas y, por la otra, el proceso democrático reabre el debate sobre qué contenido último va a tener la democracia.

Finalmente considero que el libro reseñado constituye un novedoso tratamiento de la política y del desarrollo desde el enfoque de la democracia deliberativa, que supera visiones reduccionistas y supone el redimensionamiento y ampliación de los espacios de participación deliberativa para incidir en la realidad latinoamericana, por lo que es recomendable su lectura.







**La Revista IAPEM** tiene como propósito fundamental desde su fundación en 1989, difundir ensayos científicos especializados en Administración Pública Local, con énfasis en el Estado de México.

En sus páginas, se publican además, ordenamientos jurídicos, reseñas, convocatorias e información relevante sobre administración pública y disciplinas afines.

El Consejo Directivo del IAPEM 2001-2004, a través de este medio, invita a asociados y docentes del Instituto, servidores públicos, estudiantes y estudiosos de nuestra disciplina, a participar en la **Revista IAPEM**, entregando o remitiendo ensayos y colaboraciones para tal fin, mismas que deberán cumplir con los siguientes criterios básicos:

1.-Los ensayos deberá abordar **preferentemente** alguna de las siguientes temáticas:

- Planeación Municipal y Proyectos de Inversión Local
- Políticas Públicas Estatales y Municipales
- Administración Pública Municipal
- Innovaciones en Sistemas de Organización e Información para la Gestión Pública Local
- Administración Pública Local y Reforma Fiscal
- Programas Sociales Gubernamentales

- Gobierno Electrónico
- Gestión Pública y Medios
- Administración Local y Procuración de Justicia
- Participación Social y Gestión Pública Local
- Finanzas Públicas Locales
- Actualización del Marco Jurídico y Normativo de la Administración Pública Local
- Ética en el Servicio Público
- Rendición de Cuentas
- Nuevas Tecnologías en la Administración Pública Local
- Nuevas Modalidades de Prestación de Servicios Públicos Locales
- Calidad y Productividad en el Servicio Público
- Colaboración y Cooperación Intergubernamental
- Federalismo y Municipalismo

2.- Los ensayos serán **inéditos**, no habiéndose publicado en cualquier medio impreso. El incumplimiento de este criterio, será únicamente responsabilidad del autor o autores que entreguen o remitan los trabajos.

3.- Los ensayos deberán cumplir las siguientes características: **claridad en el lenguaje; calidad y actualidad de la**

**información, rigor metodológico, originalidad y relevancia de las aportaciones teóricas y prácticas a la gestión pública local.**

4.- Los ensayos deberán tener una extensión mínima de 15 cuartillas y máxima de 25, incluidas en ellas anexos y bibliografía, escritos en español en hojas tamaño carta, a doble espacio, en letra Arial de 11 puntos con interlineado de 18 puntos, con el margen superior, inferior e izquierdo de 3 cm. y el margen derecho de 2.5 cm. Las reseñas seguirán los mismos criterios, pero tendrán como extensión máxima 5 cuartillas.

5.- Los ensayos y colaboraciones se entregarán, además de su versión impresa, en disquete de 3.5 para computadora, en Word para Windows versión reciente. No se devolverán originales.

6.- La carátula debe incluir, en la parte superior, el título correcto del ensayo, el que no excederá de dos renglones, así como el nombre completo del autor o autores, y en la parte inferior, en *nota al pie de página*, datos de identificación relevantes como: si son asociados del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.; cargo actual; actividad profesional; último(s) grado(s)

académico(s); obras publicadas, y las actividades académicas y profesionales más relevantes.

7.-Las referencias que se utilicen en el texto, serán estrictamente las necesarias e irán como notas, al pie de la página, como se ejemplifica a continuación:

( ) Guerrero Orozco, Omar. (Preparación y Estudio introductorio). **Ciencia del Estado. Juan Enrique Von Justi.** Toluca, México. Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México. 1996. p. LVI.

8.-Las referencias generales o bibliografía no excederán de 20 y se incluirán al final del trabajo, conteniendo los elementos básicos de identificación de una publicación, como enseguida se muestra:

Chanes Nieto, José. **La Obra de Luis de la Rosa.** Toluca, México. Ed. IAPEM. 2000. 461 pp. (Colección *La Administración Pública en México. Nuestros Clásicos*)

Braibant, Guy. "Reflexiones actuales sobre Administración Pública", en **Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México.** Número 16. Octubre-diciembre.

1992. Toluca, México. IAPEM. pp. 87-101.

9.- Los términos técnicos o conceptos que aparezcan en el texto deberán definirse con claridad en la primera mención, al igual que las abreviaturas. La inclusión de cuadros, gráficas o tablas se realizará sólo en caso de que faciliten la comprensión del texto y se citarán las fuentes originales que sirvieron de base para su elaboración.

10.- Los trabajos se acompañarán de un resumen curricular de los autores.

11.-**El Comité Editorial del IAPEM** verificará que se cumplan los puntos establecidos en estos *Criterios*; dictaminará qué trabajos serán publicados, y podrá exigir a los autores de los mismos, si así lo requiere el caso, que atiendan sus recomendaciones y observaciones. Asimismo, el IAPEM podrá hacer corrección de estilo y adecuaciones editoriales.

12.-El Instituto entregará al autor o autores de cada uno de los ensayos, un total de 10 ejemplares del número de la **Revista IAPEM**, en que sus trabajos fueron publicados.

13.-Cualquier asunto relacionado con los ensayos y colaboraciones no incluido en el presente, será resuelto por el Comité Editorial del IAPEM.

(Nota. **Las colaboraciones se entregarán directamente para su consideración editorial al Instituto, o, en su caso, por conducto del respectivo Coordinador del número de la Revista IAPEM)** 

Mayores informes:

Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C.  
[www.iapem.org.mx](http://www.iapem.org.mx)

Coordinación de Investigación  
Paseo Matlazincas 2008,  
Barrio La Teresona,  
Toluca, México.

Tels.: (01 722) 167 10 03, 167 10 05 y  
167 10 06.

e-mail: [instituto@iapem.org.mx](mailto:instituto@iapem.org.mx)  
[investigacion@iapem.org.mx](mailto:investigacion@iapem.org.mx)  
[galbarrancruz@iapem.org.mx](mailto:galbarrancruz@iapem.org.mx)

# Gestión y Política Pública

VOLUMEN 22, NÚMERO 1  
PRIMER SEMESTRE DE 2002

## Gestión y política pública

Fernando Hernández Trilla

## Gestión y organización

Michael Bauer y Catherine Laval

Luis Mecedo Hinojosa

## Experiencias relevantes

María Ubalde

## Gestión regional y local

Rafael Tascayo Flores

Hans Kruse Hansen

## Posturas e ideas

Philippe d'Orbancourt

MANEJO DE RIESGOS FINANCIEROS  
EN ENTIDADES FEDERATIVAS DE MÉXICO

GERENCIA PÚBLICA, GERENCIA PRIVADA

ESTRATEGIAS EMPRESARIALES DE  
MODERNIZACIÓN FRENTE AL PROCESO  
DE GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA.  
EL CASO DE MÉXICO

LAS TRANSFORMACIONES SOCIALES DE LA  
EMPRESA FRANCESA EN LOS AÑOS 1990-1999:  
LOS "MUNDOS SOCIALES DE LA EMPRESA"

LOS NEXOS TRÓPICOS DE LA POLÍTICA  
DE DESARROLLO INDUSTRIAL REGIONAL  
EN MÉXICO

PRÁCTICAS DE COMUNICACIÓN  
EN EL CAMPO POLÍTICO.  
EL CASO DE TIJUANA

UNA GESTIÓN MODERNA ARAIGADA  
EN LA CULTURA MEXICANA



CIDE

www.gestionypoliticapublica.cide.edu

www.cide.edu

VOL. 14, NÚM. 4, SEPTIEMBRE-DICIEMBRE DE 2002

# y gobierno

## ARTÍCULOS

**G. JONKHEIM** La gran estrategia liberal y la persistencia  
del orden hegemónico de Estados Unidos  
durante la posguerra

**STEPHEN M. WALT** Mantener el mundo "fuera de balance":  
el autoseguro y la política exterior  
de Estados Unidos

**JONATHAN FOX** La relación recíproca entre la participación  
ciudadana y la rendición de cuentas

**FABRICE LEBOTECQ** Democratización y gobernabilidad  
electoral: el caso de Costa Rica

**ALAN MINSBERG Y** Relaciones entre la banca y el gobierno:  
**CHARLES W. PARKER JR.** la nueva estructura financiera en México

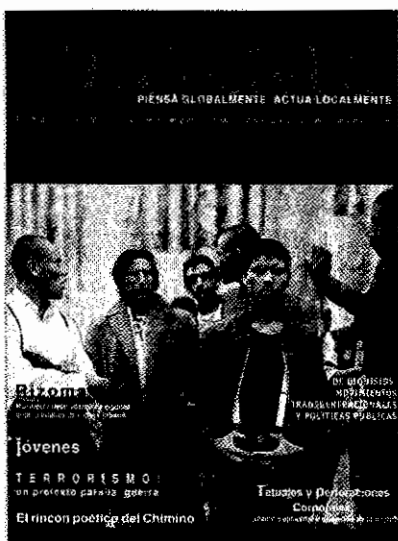
## ENSAYOS

**VINCENT OSTROM** Transformaciones revolucionarias



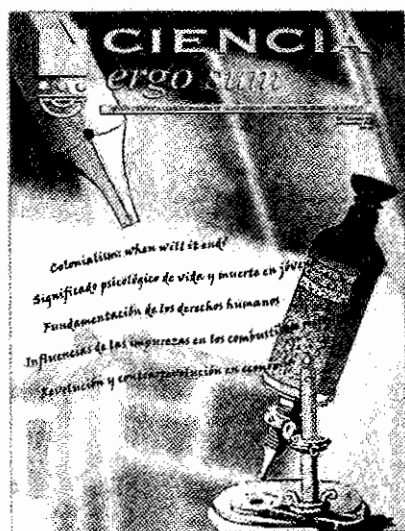
CIDE

www.politicaygobierno.org.mx



| Índice |                                                                                                                  |
|--------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 4      | GLOBALITARISMOS II<br>globalización mexicana<br>de los años 90                                                   |
| 11     | TERRORISMO:<br>un pretexto para la guerra<br>Guatemala 2000 y El Salvador 2001                                   |
| 14     | El rincón poético del Chimino<br>La oración amarillenta<br>Pascual Ochoa Alvarado                                |
| 16     | DE BIODIVERSIDAD, INDÍGENAS<br>TRANSGENERACIONALES<br>Y POLÍTICAS PÚBLICAS<br>Rafael Tascayo Flores              |
| 25     | Jóvenes<br>Rafael Tascayo Flores                                                                                 |
| 27     | Los desencuentros del Instituto<br>Mexiquense de la Juventud<br>Rafael Tascayo Flores                            |
| 30     | Tatuajes y Perforaciones Corporales:<br>"Prácticas de resistencia a la cultura de la moda"<br>Cristina Domínguez |
| 34     | Rizoma<br>Monitoreo de la resistencia de algunas semillas<br>de cultura urbana                                   |
| 37     | La marranera<br>Jorge Viera                                                                                      |
| 38     | Nuevas publicaciones                                                                                             |





VOL. 9, NÚMERO DOS  
JULIO 2002

#### EDITORIAL

##### CIENCIAS SOCIALES

- Un modelo multifactorial con variables macroeconómicas en el mercado de capitales español: un análisis de estructuras de covarianzas  
*Susana Iglesias Antelo  
y Jean-Pierre Lévy Mangin*
- Colonialism: when will it end?  
*Rodolfo Pino Robles*
- Revolución y contrarrevolución en economía. De lord Keynes a Milton Friedman  
*Harry G. Johnson*

##### CIENCIAS HUMANAS Y DE LA CONDUCTA

- Significado psicológico de vida y muerte en jóvenes  
*Magdalena Hernández Avila  
y José Luis Valdez Medina*
- Hacia una fundamentación antológica de los derechos humanos a través del iusnaturalismo  
*Rush González Hinojosa*

##### CIENCIAS NATURALES Y AGROPECUARIAS

- Análisis demográfico preliminar de *Taxus globosa* Schlecht en el parque nacional el chico, Hidalgo, México. II. Población de juveniles y algunos datos de semillas  
*Fernando Zavala-Chávez*

- Evaluación de cinco genotipos de haba (*Vicia faba* L.) Con seis niveles de fósforo en Tecámac, México  
*Edgar Jesús Morales Rosales, Hermilo De La O Ávila, Alejandro Morales Ruiz  
y Víctor Manuel De La Cruz Arellano*

##### CIENCIAS EXACTAS Y APLICADAS

- Influencias de las impurezas en los combustibles residuales  
*Carlos Lasada, Neyda Om y Lucrecia Pérez*

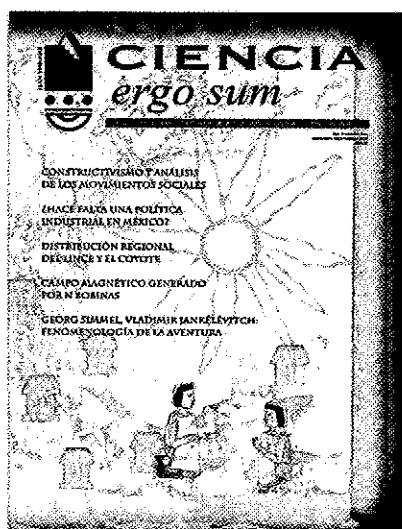
##### ESPACIO DEL DIVULGADOR

- La antisolledad de la onda solitaria  
*Máximo Agüero, Jorge Fujioka  
y Jorge Ceciliano*

##### CUENTO

- Francisca  
*Luis Quintana*
- Con aurora después  
*Julio Torres-Recinos*

[ergo\\_sum@coatepec.uaemex.mx](mailto:ergo_sum@coatepec.uaemex.mx)



Vol. 9 Núm. 3  
Noviembre 2002

#### EDITORIAL

#### ENTREVISTA CON...

- Raúl Dorra. Teoría y análisis del discurso: problemáticas recientes  
*Maricruz Castro Ricalde*

#### CIENCIAS SOCIALES

- Constructivismo y análisis de los movimientos sociales  
*José Aronda Sánchez*
- ¿Hace falta una política industrial en México?  
*Pablo Mejía Reyes*
- Apuntes sobre la agricultura maicera de humedad y temporal en San Mateo Atenco, Estado de México  
*Beatriz Albores*
- Transdisciplina y sustentabilidad maya  
*Eduardo Bello Baltazar, Erin I. J. Estrada Lugo, Pedro Macario Mendoza, Axayacatl Segundo Cabello, Luis Sánchez Pérez*

#### CIENCIAS HUMANAS Y DE LA CONDUCTA

- Eficacia de programas de intervención para el desarrollo de habilidades psicológicas en jóvenes con discapacidad mental  
*Dalia Ma. Aguirre Pérez, Gloria A. Otero Ojeda, F. Aurelio Ruiz Vázquez, Fany A. Salazar Torrealva y Blanca N. Medina*

#### CIENCIAS DE LA SALUD HUMANA

- Metabolismo energético del corazón normal e infartado  
*Aurelio Mendoza Medellín y Gabriela Torres Velázquez*

#### CIENCIAS NATURALES Y AGROPECUARIAS

- Distribución regional y abundancia del linco (*Linx rufus escuinape*) y el coyote (*Canis latrans cagottis*) por medio de estaciones altativas: un enfoque espacial  
*Octavio Monroy Vilchis y Alejandro Velázquez*

#### CIENCIAS EXACTAS Y APLICADAS

- Campo magnético generado por N bobinas alineadas axialmente  
*César Gutiérrez Tapia y Javier González Damián*

#### CUENTO

- La gota de agua  
*José Luis Valdez Medina*
- Apolinario Pérez  
*Luis Quintana Tejera*

#### ENSAYO

- Georg Simmel, Vladimir Jankélévitch: fenomenología de la aventura  
*Mijaíl Málishev*

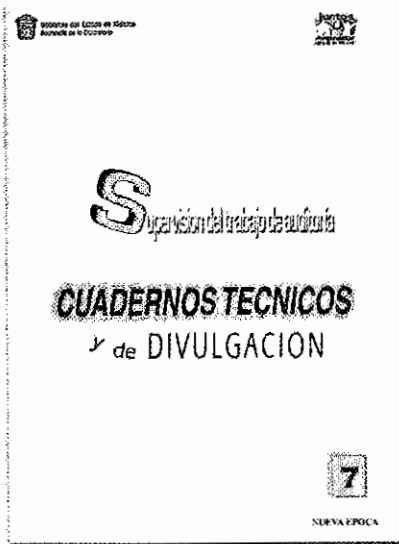
#### ESPACIO DEL DIVULGADOR

- Aprendiendo juntos. Una experiencia de servicio social universitario en apoyo a las microempresas mexicanas  
*Alejandro Mungaray, Juan Manuel Ocegueda, Martín A. Ramírez, Ma. del Carmen Alcalá, David Ledezma, Ma. del Carmen Navarro, Rubén Roa y Natanael Ramírez*

#### HISTORIA DE LA CIENCIA EN MÉXICO

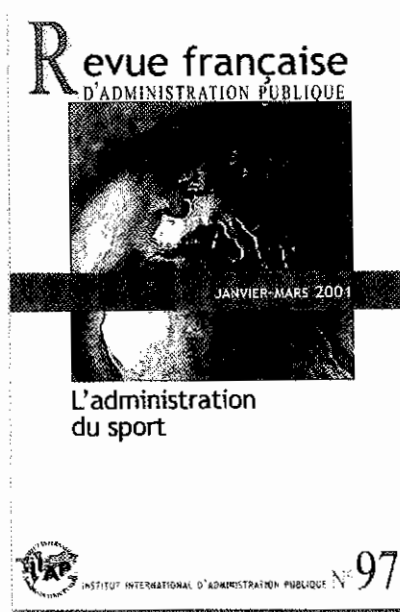
- La enseñanza de Román Piño Chán fuera de los aulas  
*Zaid Lagunas Rodríguez*

[illegible][illegible]



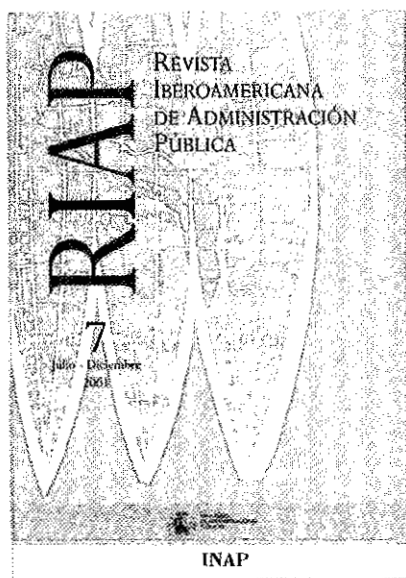
| INDICE                                                                     |    |
|----------------------------------------------------------------------------|----|
| PRESENTACION                                                               |    |
| I. PROPOSITO Y ALCANCE DEL BOLETIN                                         | 4  |
| II. CONCEPTO DE LA FUNCION DE SUPERVISION DE AUDITORIA                     | 5  |
| III. OBJETIVOS DE LA SUPERVISION DEL TRABAJO DE AUDITORIA                  | 6  |
| IV. GUIA PARA LA SUPERVISION DEL TRABAJO DE AUDITORIA                      | 8  |
| 1. ELABORACION DE UN PROGRAMA ESPECIFICO DE REVISION                       | 9  |
| a) PLANEACION DETALLADA DE LA AUDITORIA (INICIO DE LA AUDITORIA)           | 10 |
| i) OFICIO DE CONCESION                                                     | 10 |
| ii) ACTA DE INICIO DE LA AUDITORIA                                         | 11 |
| a) ESTUDIO PREVIO DE LA DEPENDENCIA, ORGANISMO O H. AYUNTAMIENTO A AUDITAR | 12 |
| b) INVESTIGACION DE LA NORMATIVIDAD RELACIONADA CON EL AREA A AUDITAR      | 13 |

|                                                                                         |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|----|
| c) EXAMEN Y EVALUACION DE LOS SISTEMAS DE CONTROL INTERNO                               | 14 |
| d) DETERMINACION DE LOS OBJETIVOS DE LA REVISION                                        | 15 |
| e) ELABORACION DEL PROGRAMA DE TRABAJO                                                  | 16 |
| f) PRESENTACION FORMAL DEL GRUPO DE AUDITORES A LOS RESPONSABLES DE LAS AREAS AUDITADAS | 18 |
| g) EJECUCION DEL TRABAJO DE AUDITORIA                                                   | 19 |
| h) INFORME Y SEGUIMIENTO (CONCLUSION DE LA AUDITORIA)                                   | 30 |
| ANEXOS                                                                                  | 34 |
| BIBLIOGRAFIA                                                                            | 49 |



| REVUE FRANÇAISE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE                                                                                                                       |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| SOMMAIRE DU N° 97                                                                                                                                               |     |
| L'ADMINISTRATION DU SPORT                                                                                                                                       |     |
| Les organisations sportives et l'Union européenne : entre délégitimation et recherche de nouvelles légitimes                                                    | 5   |
| M. COLLE MICHÉL, Administrateur civil                                                                                                                           |     |
| La nouvelle France du sport                                                                                                                                     | 15  |
| M. CECILIA BARRERA, Professeur de sport à l'Institut canadien du sport et de l'éducation physique, Chef de division, ministère du sport                         |     |
| Général des politiques sportives publiques : le cas français                                                                                                    | 29  |
| M. PIERRE ARNAUD, Professeur à l'Université Claude-Bernard-Lyon I                                                                                               |     |
| Le nouveau droit de l'organisation sportive italienne                                                                                                           | 39  |
| M. GILIO NAPOLITANO, Professeur associé à l'Université de la Terza                                                                                              |     |
| L'administration et l'organisation du sport au Royaume-Uni                                                                                                      | 53  |
| M. TONY MARSH, Professeur à l'Université de Brunel                                                                                                              |     |
| Le sport en Allemagne : un modèle fédéral de relations entre les autorités publiques et les organisations sportives                                             | 63  |
| M. WOLFGANG KONIG, Ministre de l'éducation, de la culture et des sports du Land de Bavière-Munich                                                               |     |
| Le financement public du sport en France et en Espagne : justification et différences de conception                                                             | 67  |
| Mme. BÉNÉDICTE KALHA, Docteur en sciences économiques, Professeur de l'économie du sport et d'évaluation sur le volontariat                                     |     |
| De la performance économique des sports collectifs professionnels                                                                                               | 79  |
| M. DAVID FÉRAUD, Centre de droit et d'économie du sport, Université de Limoges                                                                                  |     |
| Le sport professionnel « à la française », possible inspiration d'un futur modèle européen ?                                                                    | 91  |
| M. DAVID FÉRAUD, Responsable de l'unité d'économie du sport INSEP                                                                                               |     |
| L'impact social et éducatif des activités physiques et sportives dans les États membres de l'Union européenne : l'exemple professionnel en sciences d'éducation | 101 |
| M. ANTOINETTE FÉRAUD, Responsable de la recherche et des sports, Centre de recherche public du Conseil supérieur des sports de montagne                         |     |

|                                                                                                                                                                                                   |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4                                                                                                                                                                                                 |     |
| L'Université publique en matière de sport                                                                                                                                                         | 117 |
| Pierre-Christophe LARQUEL, Maître de conférences à l'Université Victor Segalen, Bordeaux                                                                                                          |     |
| Sport et ordre public : la prévention et la lutte contre la violence dans les manifestations sportives                                                                                            | 121 |
| M. MIAU FÉRAL, Commandant de la Gendarmerie, Chef du bureau de l'ordre public et de la police générale à la direction centrale de la sécurité publique de l'Indre-et-Loire                        |     |
| Le sport dans les relations internationales                                                                                                                                                       | 143 |
| M. JEROME GATIBAT, Maître de conférences, Institut Français des sports de haut niveau de la jeunesse et des sports                                                                                |     |
| BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE SUR LE SPORT                                                                                                                                                               | 150 |
| CITATIONS                                                                                                                                                                                         |     |
| Chronique de l'administration, par Francis CHALVIN et Hervé BÉAL                                                                                                                                  | 161 |
| Chronique des entreprises publiques, par André G. DELISSE et Michel DUBREUIL                                                                                                                      | 177 |
| INFORMATIONS BIBLIOGRAPHIQUES                                                                                                                                                                     |     |
| Notes de lecture                                                                                                                                                                                  | 191 |
| Ouvrages reçus                                                                                                                                                                                    | 193 |
| ABSTRACTS                                                                                                                                                                                         | 199 |
| Vous pouvez retrouver la Revue Française d'Administration Publique sur le site Internet de l'Institut International d'Administration Publique : <a href="http://www.iap.fr">http://www.iap.fr</a> |     |
| Vous y trouverez également des informations sur les autres publications de l'IAP et sur ses activités de formation, d'expertise et de recherche.                                                  |     |



# SUMARIO

|                                                                                                                                    |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>PRESENTACION</b>                                                                                                                |     |
| Director del INAP                                                                                                                  | 11  |
| <b>ARTÍCULOS</b>                                                                                                                   |     |
| El federalismo en Bicentenario (1.ª parte). <i>Paroiso Erazulide Segal</i>                                                         | 17  |
| Algunos aspectos normativos y desarrollo normativo. <i>Antonio Martí (Uruguay)</i>                                                 | 65  |
| El Derecho del Patrimonio Histórico en Colombia. <i>Jaime Cuesta Lozano</i>                                                        | 139 |
| <b>ESTUDIOS</b>                                                                                                                    |     |
| VIII Simposio Bicentenario sobre Medio Ambiente y Municipio. <i>Provincia de Tucumán, Argentina. Jaime José de la Rosa</i>         | 151 |
| La descentralización hacia los gobiernos locales en Costa Rica: análisis de su evolución jurídica. <i>Luis M. Martínez Machado</i> | 207 |
| Una aproximación al proceso de Ley Orgánica de la Administración Pública de Costa Rica. <i>Luisito Gómez Lora</i>                  | 237 |
| <b>NOTAS</b>                                                                                                                       |     |
| XIV Congreso Bicentenario de Municipios                                                                                            | 261 |
| VI Congreso Internacional del CLAD                                                                                                 | 263 |
| X Congreso de la Federación Internacional de Asociaciones de Municipios                                                            | 267 |
| Presentación del INAP en Guadalajara, México                                                                                       | 271 |
| <b>DOCUMENTOS</b>                                                                                                                  |     |
| Declaración de la Tercera Asamblea. <i>Federación Argentina de Municipios</i>                                                      | 273 |
| Carta de Ginebra 2000. <i>Programa para la conservación y recuperación del patrimonio histórico</i>                                | 283 |
| Manifiesto de Guadalajara. <i>XIV Congreso Bicentenario de Municipios (Guadalajara, Jalisco, México)</i>                           | 289 |

publicaciones@inap.map.es



Revista Venezolana de Gerencia (RVG)  
Centro de Estudios de la Empresa  
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales  
Universidad de los Andes (Venezuela)

Año 7, No. 15 Abril - Junio 2002  
ISSN 1515-8804 Depósito Legal en 1996/02240 Publicación Trimestral

## Contenido

**Editorial:** Teresa Carranza Ojeda  
*Experiencia y Perspectiva del Congreso Internacional de Gerencia en América Latina*

### Artículos

|                                                                                       |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| • Romero Sánchez, Juan José (URUGUAY)                                                 |     |
| La formación ideológica y el rol gerencial                                            | 170 |
| Monopolistic Formation and Management Success                                         |     |
| • Scapp, Diana (ARGENTINA)                                                            |     |
| La violencia laboral en la administración pública argentina                           | 196 |
| Worker Violence in Argentine Public Administration                                    |     |
| • Quiroga Brindley, Thom (URUGUAY)                                                    |     |
| La política social en situaciones de crisis generalizada e incertidumbre              | 210 |
| en Venezuela                                                                          |     |
| Social Policy in Times of Generalized Crisis and Uncertainty in Venezuela             |     |
| • Muñoz Chaves, Walter (URUGUAY)                                                      |     |
| Estado y política social en Venezuela (La Quinta República o el regreso al pasado)    | 231 |
| State and Social Policy in Venezuela: The Fifth Republic or a Return to the Past?     |     |
| • Díaz P., Roberto, Rivera M., Claudia y Rosalva (URUGUAY)                            |     |
| Nuevas estrategias de formación profesional para la modernización del Estado en Chile | 267 |
| New Strategies in Professional Training to Promote State Modernization in Chile       |     |
| • León González, Freddy (URUGUAY)                                                     |     |
| El autoaprendizaje y la asimilación de conocimientos en organizaciones empresariales  | 283 |
| Self Learning and the Assimilation of Knowledge in Business Organizations             |     |

### Ensayo

|                                                                                                   |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| • Urrutia Barrios, Ricardo (URUGUAY)                                                              |     |
| Estado y mercado: instituciones fundamentales para la gestión pública en una sociedad democrática | 309 |
| State and Market: Fundamental Institutions for Public Management in a Democratic Society          |     |

### Comentarios y Revisiones

|                                               |     |
|-----------------------------------------------|-----|
| • Comentarios                                 |     |
| León Moya, Margarita (URUGUAY)                | 327 |
| La descentralización en la corporación actual |     |
| • Revisiones                                  | 339 |

rgvruz@yahoo.es



| NUEVA SOCIEDAD  |                                              | 179                                                  |
|-----------------|----------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| Índice          |                                              |                                                      |
| CONTENIDO       |                                              |                                                      |
| 4               | Edgardo Guaymas / Andrés Bregaglio           | Calificación de la diversidad étnica                 |
| 10              | Isidoro y contrainformación                  |                                                      |
| 11              | Thomás y Diego Barrios                       | La crisis de la escuela                              |
| FOCUS           |                                              |                                                      |
| 12              | Yolanda Rodríguez Vázquez                    | «Comercio de la pobreza»                             |
| 13              | Vernicia Parilla                             | Costa y construcción política                        |
| APORTES         |                                              |                                                      |
| 21              | Adrián Acosta, Silvia Poma y Patricia Vivero | El modelo de desarrollo                              |
| 22              | El modelo de desarrollo                      |                                                      |
| 23              | Orlando López Ruiz                           | Los efectos de las transacciones de los trabajadores |
| 24              | De otros ingresos a otros tipos de ingresos  | en el caso de los trabajadores                       |
| TEMAS CENTRALES |                                              |                                                      |
| 25              | Patricio Barrios Vivero                      | Una nueva visión                                     |
| 26              | Adrián Acosta                                | El modelo de desarrollo                              |
| 27              | Isidoro                                      |                                                      |
| 28              | Marcelo Andrés Marín                         | El modelo de desarrollo                              |
| 29              | Isidoro                                      |                                                      |
| 30              | Isidoro                                      |                                                      |
| 31              | Isidoro                                      |                                                      |
| 32              | Isidoro                                      |                                                      |
| 33              | Isidoro                                      |                                                      |
| 34              | Isidoro                                      |                                                      |
| 35              | Isidoro                                      |                                                      |
| 36              | Isidoro                                      |                                                      |
| 37              | Isidoro                                      |                                                      |
| 38              | Isidoro                                      |                                                      |
| 39              | Isidoro                                      |                                                      |
| 40              | Isidoro                                      |                                                      |
| 41              | Isidoro                                      |                                                      |
| 42              | Isidoro                                      |                                                      |
| 43              | Isidoro                                      |                                                      |
| 44              | Isidoro                                      |                                                      |
| 45              | Isidoro                                      |                                                      |
| 46              | Isidoro                                      |                                                      |
| 47              | Isidoro                                      |                                                      |
| 48              | Isidoro                                      |                                                      |
| 49              | Isidoro                                      |                                                      |
| 50              | Isidoro                                      |                                                      |
| 51              | Isidoro                                      |                                                      |
| 52              | Isidoro                                      |                                                      |
| 53              | Isidoro                                      |                                                      |
| 54              | Isidoro                                      |                                                      |
| 55              | Isidoro                                      |                                                      |
| 56              | Isidoro                                      |                                                      |
| 57              | Isidoro                                      |                                                      |
| 58              | Isidoro                                      |                                                      |
| 59              | Isidoro                                      |                                                      |
| 60              | Isidoro                                      |                                                      |
| 61              | Isidoro                                      |                                                      |
| 62              | Isidoro                                      |                                                      |
| 63              | Isidoro                                      |                                                      |
| 64              | Isidoro                                      |                                                      |
| 65              | Isidoro                                      |                                                      |
| 66              | Isidoro                                      |                                                      |
| 67              | Isidoro                                      |                                                      |
| 68              | Isidoro                                      |                                                      |
| 69              | Isidoro                                      |                                                      |
| 70              | Isidoro                                      |                                                      |
| 71              | Isidoro                                      |                                                      |
| 72              | Isidoro                                      |                                                      |
| 73              | Isidoro                                      |                                                      |
| 74              | Isidoro                                      |                                                      |
| 75              | Isidoro                                      |                                                      |
| 76              | Isidoro                                      |                                                      |
| 77              | Isidoro                                      |                                                      |
| 78              | Isidoro                                      |                                                      |
| 79              | Isidoro                                      |                                                      |
| 80              | Isidoro                                      |                                                      |
| 81              | Isidoro                                      |                                                      |
| 82              | Isidoro                                      |                                                      |
| 83              | Isidoro                                      |                                                      |
| 84              | Isidoro                                      |                                                      |
| 85              | Isidoro                                      |                                                      |
| 86              | Isidoro                                      |                                                      |
| 87              | Isidoro                                      |                                                      |
| 88              | Isidoro                                      |                                                      |
| 89              | Isidoro                                      |                                                      |
| 90              | Isidoro                                      |                                                      |
| 91              | Isidoro                                      |                                                      |
| 92              | Isidoro                                      |                                                      |
| 93              | Isidoro                                      |                                                      |
| 94              | Isidoro                                      |                                                      |
| 95              | Isidoro                                      |                                                      |
| 96              | Isidoro                                      |                                                      |
| 97              | Isidoro                                      |                                                      |
| 98              | Isidoro                                      |                                                      |
| 99              | Isidoro                                      |                                                      |
| 100             | Isidoro                                      |                                                      |

nuso@nuevasoc.org.ve

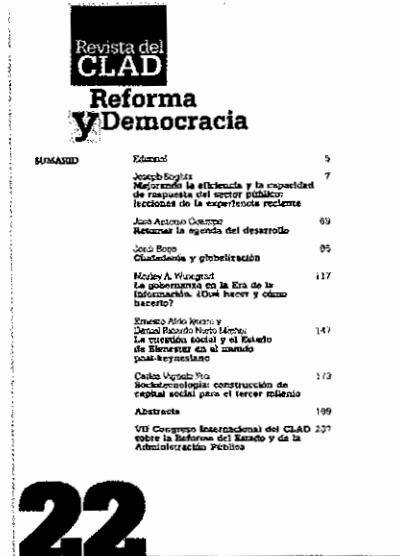
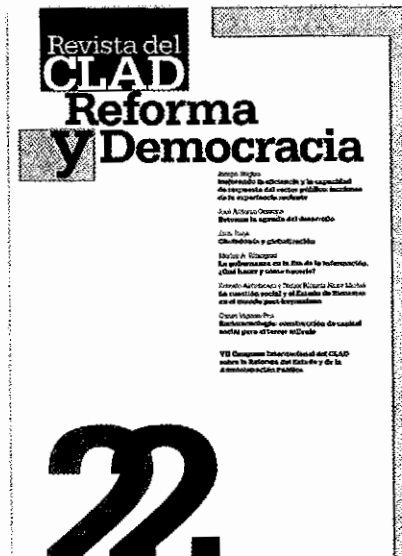


| contenido |                                                          |
|-----------|----------------------------------------------------------|
| 4         | presentación                                             |
| 5         | Introducción                                             |
| 6         | Desarrollo económico                                     |
| 7         | Desarrollo social y la estructura económica              |
| 8         | Desarrollo cultural y la estructura económica            |
| 9         | Desarrollo político y la estructura económica            |
| 10        | Desarrollo ambiental y la estructura económica           |
| 11        | Desarrollo tecnológico y la estructura económica         |
| 12        | Desarrollo humano y la estructura económica              |
| 13        | Desarrollo urbano y la estructura económica              |
| 14        | Desarrollo rural y la estructura económica               |
| 15        | Desarrollo regional y la estructura económica            |
| 16        | Desarrollo internacional y la estructura económica       |
| 17        | Desarrollo global y la estructura económica              |
| 18        | Desarrollo planetario y la estructura económica          |
| 19        | Desarrollo cósmico y la estructura económica             |
| 20        | Desarrollo universal y la estructura económica           |
| 21        | Desarrollo absoluto y la estructura económica            |
| 22        | Desarrollo relativo y la estructura económica            |
| 23        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 24        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 25        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 26        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 27        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 28        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 29        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 30        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 31        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 32        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 33        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 34        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 35        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 36        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 37        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 38        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 39        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 40        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 41        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 42        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 43        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 44        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 45        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 46        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 47        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 48        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 49        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 50        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 51        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 52        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 53        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 54        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 55        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 56        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 57        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 58        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 59        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 60        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 61        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 62        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 63        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 64        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 65        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 66        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 67        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 68        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 69        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 70        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 71        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 72        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 73        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 74        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 75        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 76        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 77        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 78        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 79        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 80        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 81        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 82        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 83        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 84        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 85        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 86        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 87        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 88        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 89        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 90        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 91        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 92        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 93        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 94        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 95        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 96        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 97        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 98        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 99        | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |
| 100       | Desarrollo absoluto y relativo y la estructura económica |

gemdgdp@mail.edomex.gob.mx







cedai@ciad.org.ve



#### CONTENIDO

##### ENTREVISTAS

- La importancia de la evaluación y el control gubernamental en México.  
*José Mejía Lira.*
- Contraloría Ciudadana: Hacia la ciudadanización de las funciones de evaluación y el control de la gestión pública en el D.F.  
*Andrés Peñalosa Méndez.*

##### ARTÍCULOS

- Dilemas y potencialidades de los presupuestos orientados a resultados: límites del gerencialismo en la reforma presupuestal.  
*David Arellano Gault.*
- Evaluación del desempeño: Una nueva metáfora para una vieja historia.  
*Agustín Araujo Padilla.*
- Retos para desarrollar sistemas de evaluación efectivos.  
*Ruth E. Cerezo Ramírez.*
- Teoría y práctica de la calidad en México: Evaluando avances.  
*Benita Castro Salmón.*

##### PUNTO DE DEBATE

- La evaluación gubernamental.  
*Norberto Sánchez Chávez.*

##### QUEHACER PÚBLICO

- La transformación y los retos de E-México en el marco de la edición 2002 de Expo Gobierno.
- Análisis jurídico de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental.  
*Juan Manuel García Contreras.*

**QUIÉN ES QUIÉN EN LA POLÍTICA Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:**  
*Dr. Mariano Baena del Alcázar.*

alc64@prodigy.net.mx



*Bienes comunales y autogobierno local*

11 PRESENTACIÓN

SECCIÓN TEMÁTICA

Francisco Javier Gómez Corral

17 COSTUMBRES COMUNES, DERECHOS INDIVIDUALES,  
BARRIOS Y AGUA EN IZCUATE, PUEBLA

Alejo J. Marín

53 EL MANEJO FORESTAL CONTRASTANTE EN DOS NÚCLEOS  
AGRICOLAS DE LA RESERVA DE LA BIOSFERA  
MARIPOSA MONARCA

Claudio Corbiu

63 COMUNIDADES ANTIPODAS

Silvia Bajill Peck

127 NEGOCIANDO EL INTERÉS COMÚN: PODER, CONFLICTO  
Y RECIPROCIDAD EN SAN JUAN NUEVO, MICHOACÁN



C O N T E N I D O

DOCUMENTO

157 ENTREVISTA CON LUIS MAXIMO  
(MAXIMILIANO DÍAZ MONT (LAMYOP, M.A.))  
(Presentación de Aguilón Jauregui Zavala y Karla Toranzo)

SECCIÓN GENERAL

Pedro Castro Gutiérrez

201 ALBOROTOS Y SINISTRAS RELACIONES:  
LA REPÚBLICA DE INDIOS DE PATZCUARO COLONIAL

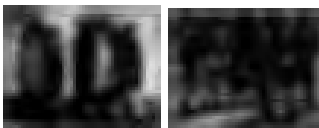
Pedro Tzuc Martín

235 PUEBLO SOBRE INTRACONTEXTOS DE RECEPCIÓN  
DE GUERRA DE LOS CHICHIMECAS

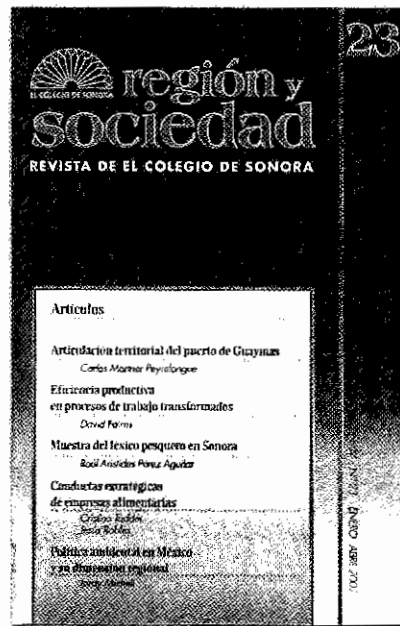
RESEÑAS

Howard Campbell

267 MEXICAN MEMOR: A PERSONAL ACCOUNT OF  
ANTHROPOLOGY AND RADICAL POLITICS IN OAXACA,  
Mexico. CT, Berig & Govey 2001, ix + 149 p.  
DOI: 10.1017/S0014180100000000



C O N T E N I D O



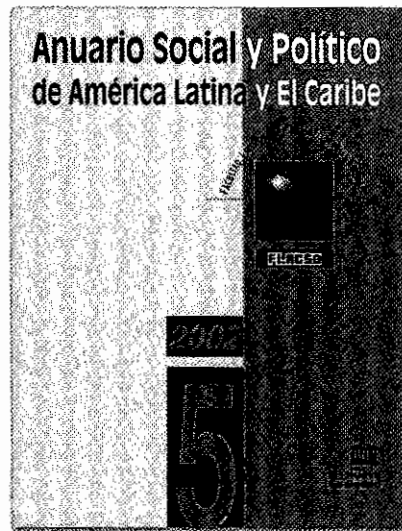
| región y<br>sociedad                                      |                                                                                                                                              |
|-----------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| REVISTA DE EL COLEGIO DE SONORA                           |                                                                                                                                              |
| Publicación trimestral, vol. XXV, no. 23, febrero de 2007 |                                                                                                                                              |
| INDICE                                                    |                                                                                                                                              |
| ARTÍCULOS                                                 |                                                                                                                                              |
| 3                                                         | Redes multimodales y articulación territorial del puerto de Guaymas<br>César Ramírez Morales                                                 |
| 43                                                        | ¿Es mayor la eficiencia productiva en los procesos de trabajo transformados?<br>David Parra                                                  |
| 69                                                        | Muestra del léxico pesquero en Sonora<br>Rocío Arredondo Pérez Aguilar                                                                       |
| 103                                                       | Conductas estratégicas de empresas alimentarias en Sonora, a la luz de la teoría de la organización industrial<br>Cristina Trujillo-Bautista |
| 129                                                       | Política ambiental en México y su dimensión regional<br>Jorge Sánchez                                                                        |

| NOTAS CRÍTICAS |                                                                                                                                                                         |
|----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 171            | Mundialización, regionalización y territorio: un enfoque histórico y la revisión de algunos aportes teóricos<br>Rafael Muñoz                                            |
| 193            | Consumo sustentable como derecho-obligación para disfrutar de un medio ambiente sano<br>Luis F. Beltrán Aguilar                                                         |
| RESEÑAS        |                                                                                                                                                                         |
| 199            | Oscar F. Contreras<br>Empresas globales, actores locales: producción flexible y aprendizaje industrial en los maquiladores<br>Arturo López Treviño                      |
| 207            | Lawrence A. Herzog<br>From Atom to High Tech: Architecture and Landscape across the Mexico-United States Border<br>Tito Agustín Osorio                                  |
| 213            | Alberto Aza Nazzari<br>Los ríos de la democracia: Gobierno y elecciones en Chihuahua<br>Rafael Muñoz                                                                    |
| 221            | César Ramírez Morales<br>Buenos la vida<br>Luis F. Beltrán Aguilar                                                                                                      |
| 227            | Alfredo Huilide<br>Aprendizaje industrial en la frontera norte de México: La articulación entre el sistema educativo y el sistema productivo maquilador<br>Rafael Muñoz |
| 233            | Ricardo Ortiz<br>Crisis territorial<br>Ricardo Ramírez Treviño                                                                                                          |
| 237            | Catalina A. Domínguez y Jesús Armando Haro (comp.)<br>Por los ríos: Análisis de métodos colaborativos en la investigación social<br>Luis F. Beltrán Aguilar             |

| Perfiles<br>Latinoamericanos                                                     |                            | 20 |
|----------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|----|
| Edición de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México         |                            |    |
| Manipulación y clientelismo político                                             |                            |    |
| La eficacia de la compra y coacción del voto en las elecciones mexicanas de 2000 | WAYNE A. CORRIJN           |    |
| Clientelismo político en Argentina: doble vida y negocio colectivo               | JOSÉ AYUJO                 |    |
| Pragmatización electoral y política tradicional en Colombia                      | FRANCISCO GUTIÉRREZ SAINZ  |    |
| La magnitud de la manipulación del voto en las elecciones federales del año 2000 | RICHARD A. PARSONS         |    |
| El efecto de las instituciones electorales en la manipulación del voto en México | HÉCTOR DÍAZ-SANTANA        |    |
| El clientelismo pansomero                                                        | DAVID H. CORRIJN           |    |
| Urbanización y desarrollo: el caso de la ciudad de México                        | ALFONSO MONTECINO CARRILLO |    |
| Procesos de desarrollo, corrupción urbana y desarrollo en América Latina         | JOSE DÍAZ-SANTANA          |    |
| De la necesidad de regular a la necesidad de regular                             | PEDRO JOSÉ GARCÍA SANCHEZ  |    |

| Índice                               |                                                                                  |
|--------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|
| Manipulación y clientelismo político |                                                                                  |
| Introducción                         | La eficacia de la compra y coacción del voto en las elecciones mexicanas de 2000 |
| 11                                   | WAYNE A. CORRIJN                                                                 |
| 33                                   | JOSÉ AYUJO                                                                       |
| 53                                   | FRANCISCO GUTIÉRREZ SAINZ                                                        |
| 79                                   | RICHARD A. PARSONS                                                               |
| 101                                  | HÉCTOR DÍAZ-SANTANA                                                              |
| DEBATE                               | El clientelismo pansomero                                                        |
| 121                                  | DAVID H. CORRIJN                                                                 |
| ENVIÓ                                | Urbanización y desarrollo: el caso de la ciudad de México                        |
| 157                                  | ALFONSO MONTECINO CARRILLO                                                       |
| SECCIÓN                              | Procesos de desarrollo, corrupción urbana y desarrollo en América Latina         |
| 177                                  | JOSE DÍAZ-SANTANA                                                                |

|         |                                                                                                                        |
|---------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 207     | DE LA NECESIDAD DE REGULAR A LA NECESIDAD DE REGULAR: HOMOGENEIZACIÓN INDUSTRIAL, UNA EXCEPCIÓN Y UNA LECCIÓN EN CASOS |
| 207     | PEDRO JOSÉ GARCÍA SANCHEZ / MAN, VILLA                                                                                 |
| REVISAR | Así como dice, Sois Plando y Daniel Zorrua (comp.)                                                                     |
| 243     | Tratado de derecho electoral comparado de América Latina                                                               |
| 243     | FOR MARCELA AVILA EGGLESTON                                                                                            |
| 249     | Francisco J. Laporta y Silvia Abasco (eds.)                                                                            |
| 249     | La corrupción política                                                                                                 |
| 255     | FOR ANA FLORENCIA CARONNA                                                                                              |
| 255     | DIRECTORIO DE AUTORES                                                                                                  |



Anuario Social y Político de América Latina y El Caribe - Año 5 - 2002

|                                        |     |
|----------------------------------------|-----|
| <b>Presentación</b><br>Pablo Rodríguez | 1   |
| <b>Contenido de la Obra</b>            |     |
| I. La Obra                             |     |
| LA OBRA EN UNO                         | 8   |
| LA OBRA EN DOS                         | 12  |
| LA OBRA EN TRES                        | 13  |
| LA OBRA EN CUATRO                      | 21  |
| LA OBRA EN CINCO                       | 25  |
| LA OBRA EN SEIS                        | 26  |
| LA OBRA EN SIETE                       | 27  |
| LA OBRA EN OCHO                        | 28  |
| LA OBRA EN NUEVE                       | 29  |
| LA OBRA EN DIEZ                        | 30  |
| LA OBRA EN once                        | 31  |
| LA OBRA EN doce                        | 32  |
| LA OBRA EN trece                       | 33  |
| LA OBRA EN catorce                     | 34  |
| LA OBRA EN quince                      | 35  |
| LA OBRA EN dieciséis                   | 36  |
| LA OBRA EN diecisiete                  | 37  |
| LA OBRA EN dieciocho                   | 38  |
| LA OBRA EN diecinueve                  | 39  |
| LA OBRA EN veinte                      | 40  |
| LA OBRA EN veintiuno                   | 41  |
| LA OBRA EN veintidós                   | 42  |
| LA OBRA EN veintitrés                  | 43  |
| LA OBRA EN veinticuatro                | 44  |
| LA OBRA EN veinticinco                 | 45  |
| LA OBRA EN veintiseis                  | 46  |
| LA OBRA EN veintisiete                 | 47  |
| LA OBRA EN veintiocho                  | 48  |
| LA OBRA EN veininueve                  | 49  |
| LA OBRA EN treinta                     | 50  |
| LA OBRA EN treinta y uno               | 51  |
| LA OBRA EN treinta y dos               | 52  |
| LA OBRA EN treinta y tres              | 53  |
| LA OBRA EN treinta y cuatro            | 54  |
| LA OBRA EN treinta y cinco             | 55  |
| LA OBRA EN treinta y seis              | 56  |
| LA OBRA EN treinta y siete             | 57  |
| LA OBRA EN treinta y ocho              | 58  |
| LA OBRA EN treinta y nueve             | 59  |
| LA OBRA EN cuarenta                    | 60  |
| LA OBRA EN cuarenta y uno              | 61  |
| LA OBRA EN cuarenta y dos              | 62  |
| LA OBRA EN cuarenta y tres             | 63  |
| LA OBRA EN cuarenta y cuatro           | 64  |
| LA OBRA EN cuarenta y cinco            | 65  |
| LA OBRA EN cuarenta y seis             | 66  |
| LA OBRA EN cuarenta y siete            | 67  |
| LA OBRA EN cuarenta y ocho             | 68  |
| LA OBRA EN cuarenta y nueve            | 69  |
| LA OBRA EN cincuenta                   | 70  |
| LA OBRA EN cincuenta y uno             | 71  |
| LA OBRA EN cincuenta y dos             | 72  |
| LA OBRA EN cincuenta y tres            | 73  |
| LA OBRA EN cincuenta y cuatro          | 74  |
| LA OBRA EN cincuenta y cinco           | 75  |
| LA OBRA EN cincuenta y seis            | 76  |
| LA OBRA EN cincuenta y siete           | 77  |
| LA OBRA EN cincuenta y ocho            | 78  |
| LA OBRA EN cincuenta y nueve           | 79  |
| LA OBRA EN sesenta                     | 80  |
| LA OBRA EN sesenta y uno               | 81  |
| LA OBRA EN sesenta y dos               | 82  |
| LA OBRA EN sesenta y tres              | 83  |
| LA OBRA EN sesenta y cuatro            | 84  |
| LA OBRA EN sesenta y cinco             | 85  |
| LA OBRA EN sesenta y seis              | 86  |
| LA OBRA EN sesenta y siete             | 87  |
| LA OBRA EN sesenta y ocho              | 88  |
| LA OBRA EN sesenta y nueve             | 89  |
| LA OBRA EN setenta                     | 90  |
| LA OBRA EN setenta y uno               | 91  |
| LA OBRA EN setenta y dos               | 92  |
| LA OBRA EN setenta y tres              | 93  |
| LA OBRA EN setenta y cuatro            | 94  |
| LA OBRA EN setenta y cinco             | 95  |
| LA OBRA EN setenta y seis              | 96  |
| LA OBRA EN setenta y siete             | 97  |
| LA OBRA EN setenta y ocho              | 98  |
| LA OBRA EN setenta y nueve             | 99  |
| LA OBRA EN ochenta                     | 100 |

Anuario Social y Político de América Latina y El Caribe - Año 5 - 2002

|                               |     |
|-------------------------------|-----|
| <b>Contenido de la Obra</b>   |     |
| I. La Obra                    |     |
| LA OBRA EN UNO                | 8   |
| LA OBRA EN DOS                | 12  |
| LA OBRA EN TRES               | 13  |
| LA OBRA EN CUATRO             | 21  |
| LA OBRA EN CINCO              | 25  |
| LA OBRA EN SEIS               | 26  |
| LA OBRA EN SIETE              | 27  |
| LA OBRA EN OCHO               | 28  |
| LA OBRA EN NUEVE              | 29  |
| LA OBRA EN DIEZ               | 30  |
| LA OBRA EN once               | 31  |
| LA OBRA EN doce               | 32  |
| LA OBRA EN trece              | 33  |
| LA OBRA EN catorce            | 34  |
| LA OBRA EN quince             | 35  |
| LA OBRA EN dieciséis          | 36  |
| LA OBRA EN diecisiete         | 37  |
| LA OBRA EN dieciocho          | 38  |
| LA OBRA EN diecinueve         | 39  |
| LA OBRA EN veinte             | 40  |
| LA OBRA EN veintiuno          | 41  |
| LA OBRA EN veintidós          | 42  |
| LA OBRA EN veintitrés         | 43  |
| LA OBRA EN veinticuatro       | 44  |
| LA OBRA EN veinticinco        | 45  |
| LA OBRA EN veintiseis         | 46  |
| LA OBRA EN veintisiete        | 47  |
| LA OBRA EN veintiocho         | 48  |
| LA OBRA EN veininueve         | 49  |
| LA OBRA EN treinta            | 50  |
| LA OBRA EN treinta y uno      | 51  |
| LA OBRA EN treinta y dos      | 52  |
| LA OBRA EN treinta y tres     | 53  |
| LA OBRA EN treinta y cuatro   | 54  |
| LA OBRA EN treinta y cinco    | 55  |
| LA OBRA EN treinta y seis     | 56  |
| LA OBRA EN treinta y siete    | 57  |
| LA OBRA EN treinta y ocho     | 58  |
| LA OBRA EN treinta y nueve    | 59  |
| LA OBRA EN cuarenta           | 60  |
| LA OBRA EN cuarenta y uno     | 61  |
| LA OBRA EN cuarenta y dos     | 62  |
| LA OBRA EN cuarenta y tres    | 63  |
| LA OBRA EN cuarenta y cuatro  | 64  |
| LA OBRA EN cuarenta y cinco   | 65  |
| LA OBRA EN cuarenta y seis    | 66  |
| LA OBRA EN cuarenta y siete   | 67  |
| LA OBRA EN cuarenta y ocho    | 68  |
| LA OBRA EN cuarenta y nueve   | 69  |
| LA OBRA EN cincuenta          | 70  |
| LA OBRA EN cincuenta y uno    | 71  |
| LA OBRA EN cincuenta y dos    | 72  |
| LA OBRA EN cincuenta y tres   | 73  |
| LA OBRA EN cincuenta y cuatro | 74  |
| LA OBRA EN cincuenta y cinco  | 75  |
| LA OBRA EN cincuenta y seis   | 76  |
| LA OBRA EN cincuenta y siete  | 77  |
| LA OBRA EN cincuenta y ocho   | 78  |
| LA OBRA EN cincuenta y nueve  | 79  |
| LA OBRA EN sesenta            | 80  |
| LA OBRA EN sesenta y uno      | 81  |
| LA OBRA EN sesenta y dos      | 82  |
| LA OBRA EN sesenta y tres     | 83  |
| LA OBRA EN sesenta y cuatro   | 84  |
| LA OBRA EN sesenta y cinco    | 85  |
| LA OBRA EN sesenta y seis     | 86  |
| LA OBRA EN sesenta y siete    | 87  |
| LA OBRA EN sesenta y ocho     | 88  |
| LA OBRA EN sesenta y nueve    | 89  |
| LA OBRA EN setenta            | 90  |
| LA OBRA EN setenta y uno      | 91  |
| LA OBRA EN setenta y dos      | 92  |
| LA OBRA EN setenta y tres     | 93  |
| LA OBRA EN setenta y cuatro   | 94  |
| LA OBRA EN setenta y cinco    | 95  |
| LA OBRA EN setenta y seis     | 96  |
| LA OBRA EN setenta y siete    | 97  |
| LA OBRA EN setenta y ocho     | 98  |
| LA OBRA EN setenta y nueve    | 99  |
| LA OBRA EN ochenta            | 100 |

**CUARTA.** De los trabajos:

**1.** Deberán presentarse en español, en original y 6 copias. Todas, dirigidas a "Premio IAPEM 2002".

**2.** En el caso de las Investigaciones Teóricas y Teórico-prácticas, tener una extensión mínima de 100 páginas, y máxima de 250 (incluyendo cuadros, gráficas y mapas), en tamaño carta, escritas a doble espacio, interlineado sencillo, mientras que las Experiencias exitosas en administración pública local, entre 30 y 60 páginas, donde se incluya: diagnóstico, diseño, desarrollo y resultados. En ambos casos, los trabajos indicarán claramente en la portada de los sobres la modalidad en que participarán.

**3.** Deberán remitirse bajo seudónimo, suprimiendo cualquier elemento que identifique al(los) autor(es), quien(es) entregará(n) en sobre cerrado (con la leyenda identidad) los datos necesarios para su identificación: seudónimo, título de la investigación o experiencia exitosa en administración pública local, nombre completo, domicilio, teléfono(s), dirección electrónica y síntesis de curriculum vitae.

**4.** En el caso de inscribir una Experiencia exitosa en administración pública local: anexas en sobre cerrado, los nombres de los principales responsables (máximo 3 personas); y fijar los porcentajes que obtendrían del total de los recursos monetarios otorgados, en caso de resultar galardonados.

**5.** Podrán entregarse directamente en las instalaciones del IAPEM, o remitirse por correo certificado o por servicio de paquetería especializado, a las oficinas centrales o a las Delegaciones del Instituto de Administración Pública del Estado de México A. C. (consultar direcciones al final de la Convocatoria) a más tardar a las 20:00 horas del día 24 de enero de 2003.

**6.** Los concursantes recibirán un comprobante de recepción de sus trabajos, previa constatación de que cumplen las Bases de la presente Convocatoria.

**7.** Los sobres cerrados con los datos señalados en párrafos anteriores, dirigidos al "Premio IAPEM 2002", serán remitidos para su resguardo por Notario Público, quien levantará el acta y dará a conocer la identidad de los participantes, una vez que el jurado emita su veredicto.

**QUINTA.** No podrán concursar:

**1)** Los trabajos de Investigación Teóricas, y Teórico-Prácticas, en cuya elaboración hubiesen participado más de 2 personas.

**2)** Las investigaciones Teóricas, y Teórico-Prácticas institucionales o contratadas por alguna dependencia o entidad pública o privada.

**3)** Las presentadas a concursos similares simultáneamente a este Premio.

**4)** Las que hubiesen sido publicadas o galardonadas en certámenes previos al presente u otros.

**5)** Manuales, monografías, guías e instructivos.

**SEXTA.** No se devolverán original ni copias de los trabajos registrados.

**SEPTIMA.** Podrán inscribirse tesis que sirvan para obtener un grado académico en administración pública o en disciplinas afines, siempre y cuando sus bases y planteamientos sean actuales y no hayan sido publicadas.

**OCTAVA.** Los criterios de evaluación de las investigaciones Teóricas y Teórico-prácticas, serán básicamente los siguientes:

**1)** Vinculación del contenido del trabajo con los objetivos del Certamen.

**2)** Originalidad (carácter innovador del trabajo).

**3)** Relevancia (aportaciones teóricas y/o prácticas que coadyuven a la solución de problemas actuales de la gestión pública –con énfasis en el ámbito local).

**4)** Rigor metodológico (comprende lo relacionado a la sustentación teórica y manejo de los referentes teóricos y empíricos; congruencia en el desarrollo de los planteamientos teóricos y el manejo de fuentes, estudio de casos y análisis de información de primera mano y/o fuentes secundarias; análisis, interpretación, elaboración de conclusiones y manejo de referencias y citas de las fuentes bibliográficas, hemerográficas, documentales, electrónicas, técnicas y estadísticas, de acuerdo a cada caso).

**5)** Estilo (claridad y coherencia en la exposición, y manejo adecuado del lenguaje).

**6)** Oportunidad (vigencia de la información)

**NOVENA.** Criterios a evaluar en las Experiencias exitosas en administración pública local participantes:

**1)** Información del diagnóstico, proceso de diseño e instrumentación de las políticas, prácticas o programas instrumentados, así como de los resultados, señalando indicadores que sustenten el éxito de esas acciones en beneficio de la sociedad.

**2)** Documentación que verifique los resultados de las experiencias de gestión estatal y municipal operadas entre 2001 y 2002. (Los integrantes del jurado podrán solicitar información complementaria o aclaratoria sobre la experiencia presentada, y efectuar una evaluación de campo para verificar experiencias concursantes).

**3)** En todo caso, el IAPEM parte del principio de que la experiencia es presentada de buena fe y de que la documentación que la sustenta es original, legal y legítima, por lo que, en caso contrario, quienes signen los trabajos serán los únicos responsables de las sanciones que las leyes y demás ordenamientos vigentes determinen, relevando al Instituto de Administración Pública del Estado de México A. C., de toda responsabilidad.



#### **DECIMA. Del jurado.**

Se integrará un solo Jurado para dictaminar sobre los trabajos presentados en ambas modalidades y estará conformado con un representante de cada una de las instituciones que se mencionan a continuación, y será profesional o investigador especializado en administración pública, preferentemente con conocimientos relacionados con experiencias y avances publiadministrativos en el Estado de México:

- Gobierno del Estado de México.
- Universidad Autónoma del Estado de México.
- Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
- Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C.
- Colegio Mexiquense, A. C.

**DECIMAPRIMERA.** El Jurado será presidido por el Presidente del Consejo Directivo del IAPEM, y el Secretario Ejecutivo del mismo fungirá como Secretario en la sesión en las que se determinen los resultados.

**DECIMASEGUNDA.** El Jurado podrá eventualmente declarar desierto tanto el Premio como la Mención Honorífica, si considera que los trabajos presentados no cumplen con los términos establecidos en esta Convocatoria.

**DECIMATERCERA.** El dictamen del Jurado será inapelable y se dará a conocer el 14 de marzo de 2003, a través de la página electrónica del Instituto y en listas que se publicarán en las sedes del IAPEM.

**DECIMACUARTA.** De los premios y distinciones.

**1)En la modalidad:** Investigaciones (Teóricas y Teórico-prácticas)

Premio "IAPEM 2002": \$50,000.00(cincuenta mil pesos M. N.) diploma y publicación de la obra.

Mención Honorífica: \$25,000.00 (veinticinco mil pesos M. N.) y diploma.

**2)En la modalidad:** Experiencias exitosas en administración pública local

Premio "IAPEM 2002": \$50,000.00\* (cincuenta mil pesos M. N.) diploma y publicación de la obra.

Mención Honorífica: \$25,000.00\* (veinticinco mil pesos M. N.) y diploma.

\* Estos recursos serán distribuidos conforme a lo dispuesto por los propios participantes, en el sobre cerrado entregado por ellos para el efecto.

#### **DECIMAQUINTA. De la publicación.**

El Instituto se reserva el derecho de publicar los trabajos que el Jurado expresamente recomiende su publicación. El (los) autor(es), al registrar su trabajo, reconoce(n) que lo hace(n) bajo el entendido de que, si resulta(n) galardonado(s) ceden al IAPEM los derechos de autor sobre sus respectivos trabajos registrados.

**DECIMASEXTA.** En su caso, para la publicación del (los) trabajo(s) galardonado(s), el (los) autor(es) deberá(n) atender puntual y oportunamente las recomendaciones indicadas por el Jurado.

**DECIMOSEPTIMA.** A criterio de la mayoría de los integrantes del Jurado podrán publicarse y/o otorgarse otra clase de distinciones a alguna(s) de las Investigaciones y Experiencias exitosas de administración pública local.

**DECIMAOCTAVA.** Todo asunto relativo al certamen Premio IAPEM 2002, no previsto en esta Convocatoria, será resuelto por el H. Jurado Calificador.

**Para mayor información sobre la presente convocatoria :**

#### **TOLUCA**

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503, Col. La Merced, C.P. 50080.  
Tels. (01 722) 214 38 21 y 214 06 89 Fax. (01 722) 214 07 83

#### **CENTRO DE CAPACITACION Y PROFESIONALIZACION DEL IAPEM**

Paseo Matlazincas, Núm. 2008, Barrio La Teresona.  
Toluca, Estado de México.  
Tels.(01 722) 167 10 03, 167 10 05 y 167 10 06.

#### **DELEGACION REGIONAL EN TLALNEPANTLA**

Av. Mario Colln esq. Constitución de 1917,  
Col. La Comunidad, C. P. 54000  
Tlalnepantla de Baz, Estado de México.  
Tel. (01 55) 55 65 74 11 Fax. (01 55) 53 90 96 84

#### **DELEGACION REGIONAL EN IXTLAHUACA**

Av. Saitama s/n Ixtlahuaca,  
Estado de México.  
Tel. (01 712) 283 16 00

#### **DELEGACION REGIONAL EN VALLE DE CHALCO**

Av. Popocatepetl s/n, entre Tezozomoc y Xicoténcatl, C. P. 56611  
Valle de Chalco Solidaridad, Estado de México.  
Tel. (01 55) 59 71 17 31

#### **DELEGACION REGIONAL EN VALLE DE BRAVO**

Calle Isidro Fabela No. 13, Barrio de Barranca Seca, C.P. 51200  
Valle de Bravo, Estado de México.

www.iapem.org.mx  
instituto@iapem.org.mx



**convocatoria**  
**Premio IAPEM 2002**  
Tradición y excelencia



Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C.



# considerando

... que la administración pública, en tanto campo de conocimiento, como en su práctica concreta, se desarrolla en un contexto de mayor complejidad y demanda social, que hacen necesario disponer de más y mejores estudios acerca de su teoría y actividad específica,

... que es primordial reconocer y premiar las aportaciones e investigaciones relevantes en materia de administración pública estatal y municipal, y distinguir a aquellos servidores públicos e investigadores que contribuyan a innovar y mejorar sustancialmente la gestión pública;

el Instituto de Administración Pública del Estado de México A. C.,

## CONVOCA

A los estudiosos e interesados en la administración pública y ciencias afines al

### **PREMIO IAPEM 2002. Tradición y Excelencia**

con el objetivo de fomentar el estudio de la administración pública, así como contribuir al desarrollo de una cultura de calidad en el servicio público, mediante el reconocimiento de experiencias exitosas en la gestión pública, bajo las siguientes:

#### **Modalidades:**

1. Investigaciones teóricas, y Teórico-prácticas, y;
2. Experiencias exitosas en administración pública local.

Objetivos particulares:

#### **1.1. De las investigaciones teóricas:**

- Fomentar la realización de investigaciones teóricas de calidad que contribuyan, desde un punto de vista sólidamente disciplinario o multidisciplinario, al estudio y comprensión de la evolución, actualidad, tendencias y prospectiva de la administración pública local, preferentemente, con énfasis en el Estado de México.

#### **1.2. De las investigaciones teórico-prácticas:**

- Propiciar la realización de investigaciones de calidad que centren su interés en la formulación de propuestas teórico-prácticas, que contribuyan al análisis y/o mejoramiento de las administraciones locales, principalmente en sus sistemas y procesos administrativos, en el ámbito del Estado de México.

#### **2.1. De las experiencias exitosas en administración pública local:**

- Recuperar, difundir y propiciar el aprovechamiento de experiencias de gestión local, con énfasis en el Estado de México, que en su concreción hayan logrado resultados trascendentes en beneficio de amplios segmentos de la población.

La presente Convocatoria se registrará por las siguientes

#### **Bases:**

**PRIMERA.** Podrán participar los asociados del Instituto, servidores públicos, académicos, investigadores, estudiantes y todos aquellos ciudadanos mexicanos interesados en el avance teórico y práctico de la administración pública estatal y municipal, a excepción de aquellas personas que hubiesen recibido el Premio IAPEM en certámenes anteriores, o se encuentren trabajando en el Instituto de Administración Pública del Estado de México A. C., o que formen parte de su actual Consejo Directivo.

**SEGUNDA.** Podrán participar los trabajos de investigación que aporten al desarrollo de la disciplina publicoadministrativa, así como las experiencias exitosas en administración pública local, cuya real instrumentación haya contribuido notablemente a la solución de una problemática de interés público, en beneficio de un segmento de la población del Estado de México o de alguno(s) de sus municipios.

**TERCERA.** Los trabajos en referencia, la investigación, estudio de caso o aplicación, podrán abordar con énfasis en el Estado de México y/o sus municipios, alguna de las temáticas a continuación mencionadas. La lista es enunciativa y no limitativa.

- Ética, rendición de cuentas y transparencia gubernamental.
- Descentralización y desconcentración administrativa.
- Profesionalización y servicio civil de carrera.
- Nuevas tecnologías aplicadas a la gestión pública (e gobierno/ e administración).
- Políticas públicas para el desarrollo.
- Gestión pública para las metrópolis, la importancia de su impacto regional.
- Reforma del federalismo y fortalecimiento de los gobiernos locales.
- Relaciones intergubernamentales.
- Gestión pública con enfoque de sustentabilidad.
- Gobernabilidad y gestión pública local.
- Seguridad pública.
- Protección civil.
- Procuración e impartición de justicia.
- Participación social, representación ciudadana y contraloría social.
- Control de gestión.
- Calidad en el servicio público. Simplificación, innovación y desregulación administrativa.
- Desarrollo regional. Nuevas estrategias.
- Finanzas públicas y financiamiento del desarrollo.
- Desarrollo urbano, obras y servicios públicos.
- Planeación, programación y presupuestación.

