

00422
45



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**CALIDAD TOTAL EN LOS SERVICIOS PUBLICOS
A TRAVES DE MEDIOS ELECTRONICOS DE
COMUNICACION ESTUDIO DE CASO
-COMPRANET-**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA Y ADMINISTRACION
ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA**

P R E S E N T A

MARCO ANTONIO LOPEZ ARELLANO

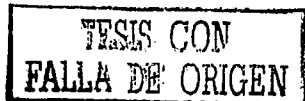
ASESOR DE TESIS:

LIC. JORGE ALBERTO VALENCIA SANDOVAL



2003

A





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**A MIS PADRES, POR UNA VIDA DE DEDICACION,
APOYO Y ESFUERZO INQUEBRANTABLE.
GRACIAS POR SU EJEMPLO.**

**A LOS MAESTROS QUE CONTRIBUYERON A MI
FORMACION ACADEMICA Y HUMANA. MI
GRATITUD Y AFECTO.
JOVASA.**

Autorizo a la Dirección General de ~~...~~
UNAM a difundir en formato electrónico
contenido de mi trabajo ~~...~~

NOMBRE: Maria Antonia

FECHA: 28-05-03

FIRMA: [Firma]

**A LA PERSONA QUE CON SU ACTUAR, ME
ENSEÑO A SER UN SERVIDOR PUBLICO
COMPROMETIDO Y CON FIRMES VALORES
ETICOS.
MI ABUELO, JOSE ARELLANO GARCIA**

ÍNDICE

Introducción	4
--------------------	---

Capítulo I. Estado y Administración Pública

1.1 Reforma del Estado	8
1.2 Modernización Administrativa.....	16
1.3 La Sociedad y sus Demandas.....	26
1.4 Los Servicios Públicos	30
1.5 Para el Bien Común: Eficacia y Eficiencia en la Administración Pública.....	35

Capítulo II. Las nuevas Tecnologías de Información en la Administración Pública

2.1 La Teoría General de Sistemas	40
2.2 La Cibernética	50
2.3 La Tecnología de la Información	55
2.3.1 La Información.....	59
2.3.2 La Informática.....	63
2.4 Redes	66
2.4.1 Internet.....	72
2.4.2 Intranet	76

Capítulo III. La Calidad Total en los Servicios Públicos Electrónicos

3.1 La Calidad	80
3.2 La Calidad Total.....	84
3.3 Una Nueva Filosofía Administrativa.....	100
3.4 El Gobierno Electrónico en el Siglo XXI.....	108

Capítulo IV. Compranet, un ejemplo a seguir

4.1 La SECODAM	126
4.2 Las Adquisiciones Gubernamentales	132
4.3 ¿Qué es Compranet?	139
4.4 Desarrollo del proyecto	145
4.5 Servicios de Compranet	148
4.6 Un Premio a la Calidad	153
4.7 Un Programa Integral de Servicios Públicos a través de Medios Electrónicos de Comunicación.....	156

CONCLUSIONES	170
---------------------------	------------

BIBLIOGRAFÍA	176
---------------------------	------------

INTRODUCCIÓN

El Estado, el gobierno y sus instituciones son históricos y sus acciones determinan las condiciones económicas, políticas y sociales de una nación. Por ello, la Reforma del Estado es un tema que se encuentra presente en las agendas de gobierno de los países en vías de desarrollo, su tema principal, el desarrollo social, es el centro de atención del debate internacional, pues desde la década de los años ochenta dicho desarrollo ha sufrido un estancamiento, y más aún, un deterioro alarmante, observándose el crecimiento de la pobreza, el desempleo, la delincuencia y el narcotráfico en grandes áreas del mundo, principalmente en América Latina.

Desde la crisis económica de dicha década y por los graves problemas sociales que ha causado, la sociedad en su conjunto se ha cuestionado la capacidad de gestión del Gobierno y de la Administración Pública para fomentar un desarrollo económico y social sostenible, exigiendo por ello una Reforma del Estado y la modernización de la Administración Pública, como condiciones necesarias para aspirar a mejores condiciones de vida. Por ello, la modernización de la Administración Pública es condición para todo posible desarrollo económico, político y social. Sin la modernización del sector público nacional, las instituciones gubernamentales no podrán responder a su razón de ser: encaminar a la sociedad hacia el bien común.

Por otra parte, el gran desarrollo tecnológico alcanzado por la humanidad a inicios del siglo XXI, principalmente el de la tecnología de la información (TI), promete brindar grandes beneficios, tanto económicos como sociales, a las sociedades que lo adapten en todos sus sectores. De esta forma, el desarrollo tecnológico representa en nuestros días, al igual que lo fue la Revolución Industrial, una oportunidad histórica para fomentar el desarrollo de las naciones.

Las tecnologías de la información están conformando un nuevo tipo de sociedad, se viven actualmente nuevas formas de relacionarse, formas que disminuyen tiempos y distancias en tan sólo unos cuantos segundos, son nuevas formas de convivencia ya visibles en la forma en que opera el sector privado de las sociedades, pues al adoptar la tecnología a sus operaciones internas se ha establecido una nueva forma de relación entre productores, proveedores y clientes, estableciéndose lo que actualmente se conoce como negocios electrónicos “e-business”.

La tecnología de la información, principalmente Internet con el enorme potencial de representa, no sólo tiene una aplicación en el sector privado, los beneficios que ofrece al implantarse adecuadamente en el sector público son claros: disminución de costos en procesos y transparencia en los mismos, información clara y oportuna hacia la sociedad, nuevas forma de relación entre el gobierno y los ciudadanos y proporcionar algunos servicios públicos por medios electrónicos de comunicación.

Lo anterior promete grandes beneficios a la sociedad. Una sociedad que a la luz de la nueva realidad nacional e internacional, determinada por el gran avance tecnológico y por un mundo globalizado en muchos aspectos, principalmente el económico, se caracteriza por una actitud más participativa e informada sobre los problemas internacionales y nacionales que la aquejan, una sociedad más activa que exige un gobierno transparente, ético y profesional que logre ser un factor para su desarrollo. Por otra parte, las características de una economía abierta e inmersa en la globalización de los mercados, caracterizados por el desarrollo de una cultura mundial de la calidad, le exige al gobierno la modernización de sus instituciones y la adopción en las mismas de la corriente de la Calidad Total, pues de ello depende la competitividad económica nacional. De esta forma, al adoptar la Calidad Total en el sector público se hace la gestión más eficiente y transparente, comprometiéndose el servidor público con la obtención de resultados y con la satisfacción de las necesidades del ciudadano, algunas de ellas resueltas por medio de los servicios públicos, los cuales contarán con estándares de Calidad, ya sea que se presten en forma tradicional o por medios electrónicos.

La aplicación de la tecnología de la información en el sector público cuenta con varios puntos de referencia en el contexto mundial, provenientes principalmente de países de la Comunidad Europea, Canadá y los Estados Unidos de América, sus experiencias señalan que el adoptar la tecnología de la información en el sector público, es en este siglo un requisito para lograr un desarrollo económico y social.

De esta forma la tecnología de la información (como lo ha hecho en el sector privado al establecer nuevas formas de relación entre fabricantes, proveedores y clientes) está desarrollando una nueva forma de relación entre el gobierno y los ciudadanos, por lo cual hoy en día se habla del gobierno electrónico "e-government" visualizado como la más importante herramienta, con la que cuenta el gobierno en el siglo XXI, para fomentar el desarrollo económico y social de la nación.

Por lo anterior, la modernización de la Administración Pública deberá de adoptar las nuevas tecnologías como un elemento fundamental para realizar con éxito la modernización que el sector público requiere para responder de una forma ágil,

rápida, oportuna y eficiente a las demandas de una sociedad cada vez más participativa y exigente de un buen gobierno.

Por los argumentos anteriores, el objetivo principal de este trabajo será el desarrollar una investigación que confirme el siguiente planteamiento general: el empleo adecuado de las tecnologías de la información (TI), principalmente del potencial de Internet, a través de una cuidadosa planeación en la Administración Pública, le permitirá a ésta modernizarse, mejorando sus procesos, optimizando al personal, los recursos materiales, financieros, de información y, principalmente, el empleo de la tecnología de la información le permitirá a la Administración Pública ofrecer a los ciudadanos algunos servicios públicos de calidad a través de medios electrónicos de comunicación, lo cual implicara un beneficio económico y social.

El planteamiento anterior pretende ser novedoso dentro de la Administración Pública, y por las implicaciones que representa para el desarrollo nacional, merece todo un esfuerzo de investigación social para aclararlo.

Para cumplir con lo anterior la investigación se divide en cuatro capítulos.

El primer capítulo “Estado y Administración Pública”, tiene como objetivo estudiar la Reforma del Estado como la vía para adecuar las instituciones públicas a la nueva realidad nacional y mundial, y poder responder así a las necesidades nacionales de desarrollo, todo ello analizando las propuestas de reconocidos estudiosos en la materia y de importantes centros de investigación. Como elemento de la Reforma del Estado, la modernización de la Administración Pública aparece como un punto medular, ya que su accionar determina en gran medida el desarrollo económico y social de la nación, de esta forma se plantean los principales puntos que deben ser tratados para llevar a cabo una exitosa modernización administrativa en los países latinoamericanos, sobresaliendo la adopción de las nuevas tecnologías en la modernización de las instituciones públicas. Finalmente, entrelazando al Estado, a la Administración Pública y a la sociedad, se habla sobre la sociedad y sus demandas, sobre los servicios públicos que proporciona el gobierno y sobre dos conceptos constitucionales que debe rescatar la Administración Pública para poder encaminar a la sociedad hacia mejores condiciones de vida: la eficacia y la eficiencia.

En el segundo apartado “Las Nuevas Tecnologías de Información en la Administración Pública”, se establece un estudio sobre el marco teórico que sustenta la adopción de las nuevas tecnologías en el sector público, pasando así al estudio de la Teoría General de Sistemas, donde se analiza el concepto de sistema, los tipos de sistemas y sus características principales. Se pasa inmediatamente al estudio de la Cibernética como ciencia que posibilitó el surgimiento de la

informática. De igual importancia, se desarrolla el tema de la tecnología de la información, sobresaliendo el estudio de la información y la informática como elementos de vital importancia para la gestión de las instituciones públicas. Sobre las Redes, se resalta la importancia de Internet como la tecnología característica del siglo XXI que le permite al gobierno fomentar el desarrollo y revolucionar la forma de relacionarse con los ciudadanos. Sobre las Intranet se resaltan las grandes ventajas que ofrece su implementación en la Administración Pública. Con una adecuada aplicación una Intranet permitirá comunicar en tiempo real a todo el sector público federal obteniéndose grandes beneficios, como la optimización de recursos, mayor y mejor comunicación institucional e interinstitucional y mejorar los procesos, entre otros.

El capítulo tercero "La Calidad Total en los Servicios Públicos Electrónicos" representa un estudio sobre algunos elementos con los que debe contar un gobierno democrático y sus instituciones para ser considerado por los ciudadanos como un gobierno de calidad. Se desarrolla la teoría de la Calidad Total y la importancia que representa su adopción en las instituciones públicas para poder responder a los retos del país, sobresale dentro del estudio de la Calidad Total el elemento humano, ocupándose todo un apartado para desarrollar lo que representa una nueva filosofía administrativa de la calidad en la Administración Pública. Posteriormente se realiza un estudio sobre los servicios públicos a través de medios electrónicos de comunicación, para que una vez determinadas sus características, se establezca que éstos representan servicios públicos de Calidad Total.

El capítulo final "Compranet: un ejemplo a seguir" es un estudio de caso del Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales, desarrollado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Compranet se estudia como el sistema pionero dentro del sector público mexicano, que por sus características, le ofrece a los ciudadanos un servicio público de calidad, estableciéndose como la primera experiencia exitosa en el empleo de la tecnología de la información, que deberá tomarse en cuenta para la creación de un gobierno electrónico mexicano que le ofrezca a los ciudadanos Calidad Total en los servicios públicos, los cuales deberán integrarse en un portal de gobierno electrónico, lo que conllevará a un desarrollo económico y social del México de hoy.

CAPÍTULO I

Estado y Administración Pública

1.1 Reforma del Estado

La crisis económica y social de los años ochenta, y la demanda de la sociedad civil por la consolidación y desarrollo de la democracia en sus respectivos países, son los antecedentes básicos para el nacimiento del debate sobre la Reforma del Estado.

La Reforma del Estado es un tema presente en la agenda de los gobiernos, en los discursos oficiales, en el ámbito académico, empresarial y social, por lo que su estudio es de importancia vital para el futuro de las sociedades. Sin embargo, el tema no es reciente, lleva dos décadas de arduo debate y de interesantes investigaciones en la materia; intentos de aplicación en países desarrollados y en vías de desarrollo se han realizado, pero éstos en su mayoría han carecido de una aplicación integral y de fundamentos teóricos sólidos, acciones en la mayoría de los casos enfocadas a ajustes estructurales, cuya finalidad ha sido responder a aspectos económicos y financieros de la crisis económica (control de la inflación, políticas monetarias, crediticias y fiscales, liberación de la economía, adelgazamiento del Estado, privatizaciones), dejando en segundo plano la cuestión social.

Así las cosas, la Reforma del Estado fue colocada bajo el signo de la liberalización económica. Se le redujo a premisa e instrumento para el cumplimiento de las obligaciones de la deuda, la estabilización financiera, la superación de la crisis y el logro del crecimiento. La primera Reforma del Estado buscaba restringir su papel en lo interno y en lo externo, se encaminó a darle una ubicación secundaria y una función supletoria respecto a las áreas económico-financieras, hacerlo funcional respecto a la liberalización. Lo social y lo político fue concebido en subordinación a lo económico-financiero. Se convirtió en un instrumento presupuestal - financiero y no en una reorientación del cometido del Estado.

Los problemas económicos y sociales surgidos con la crisis (inflación, deuda externa, desempleo, pobreza), las demandas de la sociedad por una democracia sólida y de nuevos mecanismos de participación en los asuntos públicos, las nuevas relaciones económicas mundiales, el gran desarrollo tecnológico y la aparición de una globalización económica, política y cultural, pusieron en entredicho las capacidades del Estado nacido de la posguerra, el gran Estado presente en todos los sectores de la sociedad. El Estado interventor llegaba a su fin, las nuevas

condiciones económicas, políticas y sociales, internas y externas de las naciones sobrepasaban sus capacidades de respuesta, el Estado debería reformarse para poder responder a las nuevas demandas nacionales y mundiales. Así, el Estado continúa siendo el actor principal para el desarrollo de la sociedad, pero su papel ha cambiado.

¿Cómo rediseñar al gobierno? ¿Cuáles son las características que debe de tener el gobierno para responder a las demandas de una sociedad más participativa y a las de una economía en crisis permanente? ¿Cuál es el Estado ideal para la nueva era que inicia?

Éstas son algunas de las interrogantes que aparecen sobre el tema en cuestión, interrogantes que requieren un debate riguroso de todos los actores sociales, principalmente requiere del esfuerzo intelectual de todos aquellos estudiosos del Estado y la sociedad, requiere de ideas innovadoras e incluyentes que centren el punto de atención en el desarrollo nacional, en el desarrollo del ser humano.

Al intentar dar respuesta a estos cuestionamientos, frecuentemente el punto de atención se centra en el tamaño del Estado, en su adelgazamiento, en el "Estado limitado", no obstante este es un grave error:

"El tema real no parece ser el tamaño grande, mediano o pequeño sino el de reanalizar el rol histórico del Estado en función de las nuevas condiciones planteadas por la crisis económica y la democratización, y llegar a conclusiones concretas sobre el perfil del Estado deseable, sobre el perfil del Estado necesario para cada país."¹

De igual forma, no se debe caer en la implantación rigurosa de planteamientos extranjeros, éstos son útiles como marco de referencia, pero lo importante es el marco histórico en que se desenvuelve cada sociedad y sus demandas específicas, no existen reglas generales para la reforma del Estado:

"Cada país debe reaccionar ante esta crisis con sus propios medios, en función de sus apremios, de sus recursos y de sus capacidades particulares. Para problemas semejantes las soluciones posibles pueden resultar muy desiguales y deferir mucho."²

La realidad histórica nacional y el nuevo contexto mundial determinaran el tipo de Estado necesario para nuestra nación, la sociedad necesita un Estado que responda

¹ Kliksberg, Bernardo. *¿Cómo Transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*. P. 44.

² Crozler, Michael, *Estado modesto, Estado moderno*. P. 68.

a sus necesidades. Esta demanda histórica se puede sintetizar en una palabra: pobreza.

Las respuestas a la crisis económica han tenido en cuenta de manera secundaria los efectos sociales que producen, como lo son la pobreza, pobreza extrema (característica del siglo XX), desempleo, economía informal, reducción del gasto público social, entre otros, y es por ello que el Estado tiene en nuestros días una deuda social, que el nuevo modelo de Estado debe asumir por medio de una reconciliación entre el desarrollo económico y el desarrollo social.

“Existe consenso en que para que una sociedad avance es necesario que logre ciertos equilibrios macroeconómicos básicos, elimine la inflación y tenga estabilidad, medios que son imprescindibles pero no el fin mismo. Progreso implica, según el enfoque de Desarrollo Humano del PNUD, aumentar el número de años que la gente vive, mejorar la calidad con que los vive, incrementar el control sobre sus vidas, darle acceso a los bienes culturales y un conjunto de elementos que hacen a la esencia del ser humano una entidad pensante, libre y participativa.”³

Debemos mencionar que en este apartado no se describen las características de la crisis económica que dieron origen al debate sobre la Reforma del Estado, tampoco se realiza un repaso sobre las acciones emprendidas por el Estado mexicano para reformarse y responder a las nuevas condiciones económicas, políticas y sociales de la nación, se realiza un breve estudio sobre las acciones propuestas por el debate internacional, que parecen más congruentes a realizar por el Estado Latinoamericano.

Debemos recordar que el modelo de Estado interventor, basado en su gran protagonismo se ha agotado, pero de igual forma se agotarán los que se intenten realizar a sus espaldas, para todo desarrollo es condición un gobierno eficaz, un gobierno con el que todavía no contamos, necesitamos crear un gobierno con roles y capacidades nuevas, coherentes con las exigencias del nuevo modelo de desarrollo. El perfil de México en este siglo XXI depende de nuestras acciones y un actor principal es el gobierno.

³ Kliksberg, Bernardo. Op. Cit. P. 24.

TESIS CON
RAÍZ DE ORIGEN

Reforma del Estado

Proyecto de nación -Constitución Política-
Nuevos Límites del Estado.
Estado de Derecho.
Fortalecimiento y Desarrollo de la Democracia.
Modernización Administrativa.
Relación Estado-Sociedad Civil.
Descentralización Política, Administrativa y Financiera.
Crecimiento Económico y Desarrollo Social Integral.
Políticas Públicas.
Deuda Externa.
Integración Regional.
Integración a la Economía Mundial (menor vulnerabilidad)
Medio Ambiente.

Los temas planteados en el cuadro anterior, dan evidencia que la tarea no es fácil. La Reforma del Estado no es fácil de conceptualizar y, sobre todo, no es fácil de ejecutar, dados los múltiples intereses y pasiones que se entretajan en la compleja red de los tejidos institucionales, tejidos que a veces nos parecen el sostén mismo de la democracia y a veces nos parecen una gigantesca red de redes que ya no nos deja avanzar, no obstante, se debe trabajar en la Reforma pues de ello depende nuestro futuro.

Las Acciones Propuestas

Nuestro máximo ordenamiento político debe expresar nuestra situación histórica concreta, debe de expresar nuestra realidad para que de esta forma las leyes la transformen en el escenario que deseamos, la nación debe determinarse por la validez de un proyecto que una voluntades, nos dé unidad y trascienda el esfuerzo solitario, la Reforma será un reordenamiento del Estado que someta a la sociedad a un proyecto nacional creado por ella misma, y que con base al cual, el gobierno trabaje para cristalizarlo.

Dentro del proyecto nacional contemplado en nuestra constitución, condicionado por la nueva realidad nacional y mundial, el Estado debe redefinir su nuevo papel

histórico para que con base en nuevos límites, dentro del nuevo modelo de desarrollo, actúe. El actuar del Estado en el plano económico y social no puede ser el mismo de décadas anteriores, es necesario se redefinan y consoliden sus funciones (asegure el desarrollo humano).

La actuación del Estado debe estar sustentada en el estricto respeto de la ley, en la constante revisión del marco jurídico en el que se basan las relaciones sociales para que la ley sea un factor de desarrollo y no un impedimento. No de menor importancia es el observar el cumplimiento de la ley por parte de todos y cada uno de los servidores públicos, y desde luego, de los ciudadanos en quienes recae igual responsabilidad para con el desarrollo nacional; es menester fortalecer la lucha contra la corrupción. El Estado de Derecho es condición esencial para todo desarrollo económico y social.

La democracia es uno de los ejes principales para alcanzar un equitativo desarrollo social:

“Sólo una solución democrática permitirá que se planteen los graves problemas del país, en especial el de la integración del México subdesarrollado o marginal, y que se adopte una política de verdad nacional, lo mismo en el exterior que en el interior.”⁴

En este punto se requiere fomentar la participación ciudadana en los programas gubernamentales, para lo cual es necesario descentralizar, crear transparencia de los actos públicos, desburocratizar y favorecer la organización y expresión de la sociedad civil.

Para contar con un sistema democrático es necesario un gobierno con nuevas capacidades de gestión, y la Administración Pública como gobierno en acción lo dotará de estas nuevas capacidades para responder a las complejas funciones que se le pide desempeñar; para poder realizar ese sistema se debe de emprender la modernización integral de la administración.

Aquí se debe señalar enfáticamente que el problema no es meramente tecnológico, ahí se encuentra una de sus dimensiones, las cuales tienen rasgos mucho más complejos. “Porque el sistema administrativo es ahora tan importante, porque su eficacia condiciona el desarrollo de la sociedad entera, debe en absoluto cambiar de prácticas y de filosofía, ya no son tolerables las disfunciones y las rutinas.”⁵

⁴ Paz, Octavio. *El laberinto de la soledad*. P. 284.

⁵ Crozier, Michel. Op. Cit. P. 68.

El tema de la modernización administrativa, por ser nuestro objeto de estudio, será estudiado más ampliamente en el siguiente apartado.

Por lo que respecta al nuevo modelo de gobierno, este necesita ser incluyente, es decir, deberá de fortalecer el desarrollo compartido, estamos hablando de una triple interrelación: Gobierno-Iniciativa privada-Sociedad civil, sin la cual, el desarrollo será imposible, es necesario un pacto entre estos sectores para que actúen conjuntamente y alcancen los objetivos del desarrollo.

La descentralización del accionar de la Administración Pública debe fomentarse para poder alcanzar un desarrollo nacional integral. Así, la descentralización política, administrativa y financiera parece ser una de las vías más efectivas para solucionar algunos de los mayores problemas de la eficiencia del aparato gubernamental, de igual forma, la descentralización promete en principio un desarrollo nacional más equitativo y democrático. Las regiones, los estados y los municipios pueden estar en mucho mejores condiciones que el aparato central para ajustar toda la administración a las necesidades reales de los ciudadanos y hacerlo con el empleo más efectivo de recursos.

Al descentralizar facultades y recursos se puede contar con mayor capacidad de respuesta hacia las demandas sociales, sin embargo, esto implica grandes retos, se debe de trabajar para establecer las condiciones adecuadas para una exitosa descentralización, como lo es la capacitación del aparato administrativo municipal para que cumpla con sus nuevas funciones y asegure la participación de la sociedad en los programas sociales.

Como ya se mencionó, el crecimiento económico y el desarrollo social deberán estar interrelacionados, de lo contrario la Reforma del Estado no tendrá razón de ser. Un campo fundamental de actividad del Estado en el mundo en desarrollo será en las próximas décadas, el de impulsar enérgica y sostenidamente una integración activa y congruente entre desarrollo económico y desarrollo social. Al mismo tiempo, el de velar por un mejoramiento sustancial de la equidad. También deberá promover la integración activa de todas las fuerzas sociales en dicho esfuerzo. Para todo ello deberá convertirse en un concertador de alianzas entre dichas fuerzas, porque sí es posible pensar en una articulación integral entre el sector social y el económico que potencie a fondo sus complementariedades.

El servidor público debe tener presente permanentemente que "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo, y una justa distribución del ingreso y la riqueza, se permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los

individuos, grupos y clases sociales”⁶, pero ello no será posible ni en el mediano o largo plazo, si no se produce una participación integral de la sociedad y sus actores.

Las políticas públicas son para la Reforma del Estado de gran importancia, éstas deberán ser especial centro de atención para el gobierno central, el cual necesita implementar un proceso de diseño de política pública eficiente, ágil, que se concentre en las prioridades sociales y económicas, y que permita ante todo, visualizar su real impacto en la sociedad. De ésta forma, se necesita establecer un proceso ágil, eficiente, incluyente de los grupos sociales afectados y que permita su evaluación.

La deuda externa es un lastre que impide a los Estados en vías de desarrollo su inmersión en el llamado primer mundo, sus deudas en muchos de los casos parecen impagables y éstas les impide un adecuado desarrollo económico y social, incluso los costos de la deuda externa se han traspasado a deuda de las generaciones futuras. Por ello la Reforma del Estado debe encarar el crecimiento persistente que sigue teniendo la deuda externa que grava duramente las posibilidades de las economías en desarrollo. Las relaciones diplomáticas y la cooperación internacional son factores clave para solucionar el grave problema.

El nuevo Estado necesita fuertes mecanismos de integración regional e internacional, representando esto un gran potencial para el desarrollo de países miembros de las comunidades de naciones. Los Estados subdesarrollados, especialmente los latinoamericanos, son Estados con problemáticas semejantes, y un mecanismo para la solución de sus problemas es establecer fuertes mecanismos de cooperación regional, creando proyectos comunes, compartiendo información y experiencias. Es necesario que la integración aproveche las enormes capacidades económicas, humanas, técnicas y de recursos naturales de la región.

Característica del actual sistema económico, la vulnerabilidad de las naciones ante la volatilidad financiera es un problema que se debe resolver o aminorar, los efectos humanos que produce son severos y de un largo periodo de duración, la crisis del Este Asiático en 1997-1999 da cuenta de ello. Para reducir las amenazas de la volatilidad financiera y sus costes humanos, el PNUD establece:

“Esto se conseguiría con políticas focalizadas en la liberación del capital, que debe ser más cuidadosa, desechando presiones internacionales y aumentando la flexibilidad de los países para decidir su propio proceso, basándose en sus capacidades institucionales. Mediante la sujeción de las instituciones financieras a una mayor transparencia y responsabilidad. A través de la integración de la gestión

⁶ Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

macroeconómica y las políticas sociales para así reducir el impacto de las crisis minimizando los costes sociales. Con el fortalecimiento de la acción internacional, liberada por los estudios del ECOSOC, el BM y el FMI, para regular y supervisar los sistemas bancarios, requiriendo más transparencia. A través de cancelar las deudas contraídas con el FMI, el BM y los Bancos de desarrollo regional. Con el desarrollo de mejores instituciones de alarma rápida y de gestión en crisis; aunque lo que en última instancia se necesita es un verdadero prestamista de último recurso o instancia, que podría tratarse de un Banco Central Mundial, con más recursos de los que actualmente puede proporcionar el FMI.”⁷

El medio ambiente sufrió en el siglo XX un deterioro alarmante, en algunos casos irreversibles. El adecuado empleo de los recursos naturales es vital para el desarrollo del Estado, por lo que deberá establecerse una política de empleo estratégico y planificado de recursos, política a implementarse en corto plazo ya que se continúa observando el avance de las rupturas de los equilibrios medioambientales y no se observan políticas agresivas frente a los grandes peligros en ciernes.

El breve estudio anterior nos señala que se requiere un Estado que defina las estrategias y prioridades para el desarrollo; un Estado que persiga el desarrollo humano como meta final, que piense a largo plazo, que impulse energética y sostenidamente una integración activa entre desarrollo económico y desarrollo social, que vele por un mejoramiento sustancial de la equidad, que fortalezca y profundice la democracia, que trabaje en equipo con la iniciativa privada y la sociedad civil hacia un proyecto nacional de productividad, competencia y crecimiento, que se combine de manera eficaz con el mercado, que erradique la corrupción, que fortalezca y consolide su presencia en los sectores económicos en donde actúa, que promueva y apoye por todas las vías la organización y desarrollo de la sociedad civil.

“Ahora bien, ninguna teoría, ni ninguna metodología han cambiado nunca nada, salvo en el ámbito meramente del pensamiento o de la consultoría. La realidad o mejor dicho, su estructuración –es decir, sus actores y equilibrios de poder– sólo puede ser cambiada por los hombres y mujeres que deciden ponerse al frente de un proceso de cambio y tienen éxito en su desempeño. El cambio de un modelo de desarrollo –y del modelo de Estado correspondiente– no es un mero mejoramiento de la racionalidad instrumental con que se funciona. Es un cambio de actores, de poder, de conocimiento, de habilidades y competencias, y de modelos mentales, valorativos y de significación. A través del cambio nos transformamos nosotros

⁷ Instituto Internacional de Gobernabilidad. *PNUD. Informe sobre el Desarrollo Humano 1999. Una globalización con rostro humano*. P.8

mismos, en un doloroso proceso de aprendizaje. No se cambia por el gusto de cambiar, sino porque la única alternativa al cambio es envilecerse y perecer.”⁸

Dentro del contexto de la Reforma del Estado, la modernización administrativa aparece como una de las premisas más urgentes, esto por el impacto de su accionar en la sociedad promoviendo el desarrollo económico y social de las naciones. Por lo anterior, el estudio de la modernización administrativa como parte medular de la Reforma del Estado merece un estudio especial, el siguiente apartado se dedica a esta tarea.

1.2 La Modernización Administrativa

Como se observó en el apartado anterior, la modernización administrativa es un pilar básico dentro de la Reforma del Estado. El gobierno como materialización del Estado necesita de nuevas capacidades de gestión que le permitan responder a los grandes retos a que se debe enfrentar, por ello, es necesario convertir a la Administración Pública en el sistema institucional base del desarrollo. Se requiere una administración comprometida con el desarrollo nacional, una administración abierta y representativa de los diversos grupos sociales, que estimule la participación ciudadana en la gestión pública, que sea transparente, que elimine la corrupción y que sea factor para el desarrollo de la vida democrática nacional. Sin una administración que responda a los nuevos retos del Estado no será posible el desarrollo económico, político y social de la nación.

“La modernización administrativa no es una moda; es un recurso útil para contar con un aparato público eficaz y para ampliar los consensos sociales. En la medida en que la administración funcione mejor, que el ciudadano sienta que los servicios públicos se prestan con honradez y eficacia, y que sus contribuciones (fiscales) se orientan en provecho de la colectividad, su compromiso con el proyecto político en turno tenderá a fortalecerse.”⁹

En la actualidad la sociedad tiene una imagen negativa del accionar del aparato público: corrupción, ineficiencia, autoritarismo, despotismo, irracionalidad en la toma de decisiones, inexistente optimización de recursos, clientelismo, patronazgos y un largo transitar negativo.

⁸ Prats I Catala, Joan. *Gobernabilidad y Reforma del Estado: un nuevo Estado para un nuevo modelo de desarrollo*. P. 4.

⁹ Del Carmen Pardo, María. *La Modernización Administrativa en México*. P. 148.

Lo anterior aparece como una contradicción ante los resultados que debería alcanzar el aparato gubernamental, por ello, la Administración Pública debe cambiar, debe modernizarse para responder a su razón de ser: el bienestar social. El bienestar social es el objeto vital de la Administración Pública y la modernización administrativa es el campo adecuado para cumplir con el deber histórico que la administración tiene asignado.

En lo anterior radica la importancia de la modernización administrativa y se entiende la razón de su urgente realización como un proyecto prioritario e impostergable para el desarrollo de la nación.

“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 logren la coherencia y organización necesarias.”¹⁰

La modernización administrativa no debe confundirse con la simplificación administrativa o con la simple implantación de nuevas tecnologías en el sector público, lo anterior es importante, pero no el fin último de la modernización, la cual no tiene una receta o un método único de implementación, la modernización administrativa varía según las específicas condiciones nacionales en las que se encuentra inmersa.

Al respecto Michel Crozier señala:

“Para las administraciones, la modernización no es cosa de máquinas, sino de medios humanos, de métodos y, más a fondo, de modos de razonamiento y de filosofía. Todas las actividades humanas se transforman: nuestros métodos de acción, nuestros hábitos de pensamiento deben adaptarse.”¹¹

Antes de entrar al estudio de las propuestas internacionales para la modernización administrativa en los países en vías de desarrollo, es importante realizar un pequeño comentario sobre el desarrollo de la modernización administrativa en el terreno nacional.

La modernización administrativa siempre ha estado presente en la historia nacional, y es que no se debe olvidar que dicha modernización es una tarea permanente, cotidiana, que suele pasar inadvertida en sus acciones preparatorias y cuyos aciertos y fracasos sólo se van percibiendo de forma paulatina, y casi siempre parcial o aisladamente en el tiempo, modernización que es continua pero de

¹⁰ Ibid. P. 19.

¹¹ Crozier, Michel. Op. Cit. P. 67.

diferentes magnitudes, su profundidad depende del desarrollo de las condiciones económicas, políticas y sociales a nivel nacional e internacional. La actual, por las condiciones que la caracterizan, debe ser una modernización profunda.

Sobresalen los esfuerzos de modernización administrativa realizados en los setenta, en donde la modernización se apoyo en expediciones normativas, la sectorización de la Administración Pública Federal, nuevos mecanismos para la planeación, programación, coordinación y control. En tiempos más recientes sobresale el adelgazamiento del Estado, principalmente por medio de recortes al gasto público, privatizaciones, fusiones o liquidaciones de empresas públicas.

Se puede decir que el desarrollo histórico de la Administración Pública nacional no ha formado parte de un claro proyecto nacional de desarrollo a largo plazo. La Administración Pública solamente ha sido visualizada como un mero instrumento ejecutor de las políticas gubernamentales sexenales, la subordinación de la Administración Pública ha sido tal, que los proyectos para su modernización han venido de limitados sectores políticos, es decir, el aparato gubernamental federal, estatal y municipal nunca han establecido en su conjunto un proyecto de modernización administrativa que le de uniformidad a la gestión administrativa nacional.

En la actualidad la relación entre el sistema político y la Administración Pública debe cambiar, uno deberá continuar dirigiendo, la otra deberá ejecutar. También y de una forma consistente, deberá proponer y establecer mecanismos de interrelación más fuertes con el sistema y con los diversos actores sociales con los que interactúa. La administración no debe verse más como un mero instrumento ejecutor, con su modernización deberá observarse a la Administración Pública como una institución nacional en manos del Ejecutivo, que trabaja para responder a las necesidades sociales y encamina a la nación a su desarrollo por medio de un proyecto de nación. No se plantea una administración independiente, esto sería imposible e ilógico, lo que se plantea son solamente nuevas formas de relación, formas más democráticas.

Los lineamientos propuestos por el debate internacional para llevar a cabo la modernización administrativa de los Estados en vías de desarrollo se presentan en el siguiente cuadro.

La Modernización Administrativa

**Administración Pública Nacional.
Administración Pública Integrada e Integradora.
Administración Abierta.
Empleo y Desarrollo de Nuevas Tecnologías.
Servicio Civil de Carrera.
Derecho Administrativo.
Administración Transparente.
Descentralización.
Nuevo Estilo Gerencial Público.**

La Administración Pública nacional implica contar con un aparato burocrático que fortalezca, ante una globalización económica, política y cultural, la soberanía nacional y defienda la autodeterminación de los pueblos. La nueva administración deberá fomentar una nueva cultura de servicio hacia la sociedad, estará comprometida con el desarrollo del país, es decir, se ajustará a las grandes prioridades nacionales y establecerá, por medio de resultados concretos a corto, mediano y largos plazos, una nueva imagen ante la sociedad de la Administración Pública, esto dignificará la labor de los servidores públicos obteniendo la confianza de la ciudadanía.

Una Administración Pública comprometida con la nación implica el terminar con la antigua desvinculación entre la administración y las demandas sociales, esto quiere decir que el actual sistema de planeación nacional debe ser convertido en un real y objetivo sistema democrático que establezca cuáles son las prioridades económicas y sociales nacionales, serán ante todo objetivos claros, selectos, viables, bien definidos, que permitan su objetiva evaluación y control.

La administración presenta una estructura multidimensional, constituida por escenarios económicos, políticos, culturales, sociológicos, psicológicos, administrativos, jurídicos, entre otros. Esto significa que el aparato público es un

sistema social, por lo que debe contar con una visión totalizadora de sus elementos, los cuales necesitan estar adecuadamente interrelacionados para alcanzar los grandes objetivos nacionales. Los problemas económicos y sociales no podrán ser resueltos satisfactoriamente sin una Administración Pública sistematizada. El gobierno y su administración son históricos y su correcto funcionamiento determinará las características presentes y futuras de la nación.

El que la administración sea integradora significa que deberá establecer programas nacionales y regionales de desarrollo que permitan construir una nación homogénea. La unión de las regiones atrasadas al desarrollo nacional es una demanda histórica que requiere acciones inmediatas sin las cuales todo desarrollo económico y social será inalcanzable. El apoyo a las zonas excluidas del desarrollo es un deber del aparato gubernamental central en este siglo XXI, que deberá ser compartido por todos los Estados de la República. La unión de esfuerzos en un marco de recursos limitados es condición para todo desarrollo.

Hacia el exterior, el aparato gubernamental necesita establecer nuevos lazos de cooperación. Todo proceso de cooperación tiene implícitamente resultados positivos. Las acciones que se pueden establecer son:

- Compartir experiencias erradas o exitosas en materias comunes.
- Programas de investigación multiregionales.
- Transferencia de tecnologías.
- Desarrollo compartido de personal de alto nivel.
- Cooperación para la solución de problemas regionales.

La Administración Pública nacional deberá estimular, promover y aprovechar la participación de los servidores públicos y la ciudadanía. El aprovechamiento de las potencialidades de los actores es indispensable para alcanzar los resultados esperados. Incorporar grupos y adoptar formas más participativas es condición para el desarrollo democrático del país.

El desarrollo de la capacidad tecnológica nacional, es condición necesaria para alcanzar las metas actuales y futuras del país, por su parte, la Administración Pública deberá establecer una política de desarrollo tecnológico que satisfaga las necesidades que en este rubro se presentan y que permita desminuir la dependencia tecnológica de la nación. La formación profesional del personal público es un

elemento central para poder contar con cuerpos especializados que establezcan qué tecnologías se pueden desarrollar y cuáles deberán ser importadas de otras partes del mundo, el papel de las instituciones creadas para estos fines es de gran importancia, por ello es necesario fortalecerlas.

La orientación hacia la creación de tecnología nacional ha de ser una de las prioridades de las instituciones de reforma y mejoramiento administrativo. Por su parte, los centros de investigación social instalados en el país representan un campo de grandes potencialidades a ser aprovechadas, el apoyo a dichos centros de investigación es urgente y el empleo de sus investigaciones en la administración, para la toma de decisiones y para la elaboración de políticas públicas lo es más. Es necesaria una política de investigación organizacional (que ahora disminuya la dependencia intelectual) y de formación de cuadros especializados en su manejo dentro de la Administración Pública que permita establecer una interrelación entre teoría y práctica.

Punto de especial interés es la adopción de las nuevas tecnologías mundiales en la solución de problemas administrativos y en su empleo para mejorar los servicios públicos. El desarrollo de tecnologías ha sido impresionante y ofrecen grandes oportunidades para lograr el desarrollo económico y social de las naciones, por lo tanto, su empleo en la gestión pública deberá ser ponderado con el objetivo de que nos ayuden a la solución de problemas previamente delimitados y analizados. Es necesario tener cuidado con su aplicación, es decir, debemos recordar que la simple importación de tecnologías no soluciona los problemas del sector público, al contrario, pueden empeorarlos si es que no se realiza un estudio previo de factibilidad de su aplicación a las condiciones nacionales, y es que en muchas ocasiones la Administración Pública ha importado tecnología de punta (importando al mismo tiempo los problemas que su aplicación supone, por un mal estudio de aplicabilidad nacional) creyendo que con su compra se solucionarán los problemas, es decir, se importa tecnologías para que nuestros problemas se adaptan a ellas, siendo que dichas tecnologías deben ser adaptadas a nuestras peculiares problemáticas. Esto ha llevado a que esas tecnologías no sean de gran utilidad para la administración, no alcanzándose los resultados esperados en eficiencia y registrándose una gran pérdida de recursos económicos por su mala aplicación. La cuestión deberá ser cómo solucionar nuestros problemas, y no cómo utilizamos la tecnología importada. La simple importación de nuevas tecnologías no disminuirá nuestro atraso con respecto a los países desarrollados.

“Las administraciones tienden a convertirse en usuarios finales de “cajas” negras rotuladas como sistemas de administración de personal, metodologías de organización y métodos, sistemas gerenciales, etcétera, tratando de forzar su adaptación a problemas cuya naturaleza, contexto, dinámica histórica previsible,

requieren un tratamiento específico basado en investigación sistemática del medio organizacional local."¹²

Desde ahora la administración no deberá preguntarse: ¿Cómo utilizamos estas tecnologías? Deberá preguntarse: ¿Cuáles son nuestras necesidades?, ¿Qué cosas podemos realizar nosotros?, ¿Cuál es el perfil de un desarrollo tecnológico deseable?, ¿En cuánto tiempo?, ¿Cuál es la relación costo – beneficio?

Por otra parte, Ira Sharkansky¹³ menciona que en el subdesarrollo la fuerza laboral preparada es inferior a las necesidades del país. Así, la profesionalización del personal público a través del servicio civil de carrera es una necesidad prioritaria para la modernización administrativa, tal vez sea el pilar en el que gira toda la modernización, ya que la administración opera final y esencialmente a través de seres humanos. Y es el pilar central porque para poder aumentar las capacidades de gestión del gobierno, es necesario contar con funcionarios profesionales que tengan la capacidad de llevar a cabo las complejas tareas gubernamentales, es decir, la acción pública deberá estar sustentada en un cuerpo burocrático técnicamente capaz y motivado. La ciudadanía le exige al gobierno que sea eficiente de acuerdo con los valores y metas de la vida democrática.

“Por su importancia, es un cuerpo al que se accede demostrando aptitud para garantizar el recto gobierno de la república. Para los gobiernos, la calidad profesional de sus funcionarios es de vital importancia. La complejidad de los asuntos públicos, de los problemas sociales y las opciones inteligentes que se deben formular para solucionarlos, plantea como requisito que los funcionarios públicos sean eficaces.”¹⁴

El mismo autor define al servicio civil de carrera de la siguiente forma:

“La profesionalización del servicio público puede entenderse como el establecimiento formal, público, abierto y competitivo del sistema de carrera administrativa con el propósito de que la función pública se desarrolle con base en reglas de certidumbre y permanencia. Lo anterior significa que la función pública debe ser abierta, partidista, estable, continua y segura.”¹⁵

¹² Kliksberg, Bernardo. Op. Cit. P. 64.

¹³ Sharkansky Ira. *Administración Pública*. Editores Asociados, México, 1974.

¹⁴ Uvalle Berrones, Ricardo. *La Profesionalización del Servicio Público de Carrera*. P. 5.

El artículo forma parte del proyecto de Investigación “La profesionalización del Servicio Público en México.

¹⁵ *Ibid.* P. 9.

La modernización administrativa implica dotar al aparato de nuevas formas de gestión que respondan más rápida y eficazmente a las demandas y necesidades sociales, esto significa que se debe hacer a la administración, y por lo tanto, a la actuación de los servidores públicos más flexible y portadora de los valores de discrecionalidad con rendición de cuentas, eficacia y eficiencia. Lo anterior tiene como condición la adecuación del derecho administrativo a la nueva realidad pública, caracterizada por la inclusión y desarrollo en la Administración Pública del llamado "Management" o gerencia pública.

La modernización del derecho administrativo no implica la creación de un extenso y detallado muestrario de reglas jurídicas, tradición de los Estados latinoamericanos cuyos resultados han sido negativos, al crearse un derecho administrativo extremadamente rígido que obstaculiza la flexibilidad de la Administración Pública y la poca observancia del mismo, lo que ha sido causa de ineficiencia y corrupción.

"El Derecho Administrativo todavía dominante se encuentra aprisionado en un paradigma que no responde ya a la dinámica de los hechos, que conduce a la estéril negación y crítica de los mismos, y que impide el dialogo fecundo con el management público, en el marco renovado de unas Ciencias de la Administración, hoy más necesarias que nunca, habida cuenta de las rápidas y profundas transformaciones a que está siendo sometido el sector público en nuestro tiempo."¹⁶

De esta forma se observa que la modernización administrativa necesita una modernización paralela y coherente del Derecho Administrativo.

En el Estado democrático la transparencia en la gestión pública es un requisito fundamental, la ciudadanía demanda conocer en qué, cómo, cuánto y cuándo se gastan los recursos públicos. Las actividades del gobierno ya no deben seguir siendo ajenas a la sociedad ya que el gobierno se debe a ésta, ella lo elige y mantiene, por ello, el gobierno debe de responder con la mayor transparencia posible sobre sus acciones.

"La Administración Pública debe ser transparente y sus administradores deben ser responsabilizados democráticamente ante la sociedad. Esto tiene que ser así porque la profesionalización de la burocracia no la hace totalmente inmune a la corrupción, fenómeno mundial que ha aumentado en demasía en América Latina. En este punto, varios estudios comparativos, así como el informe del Banco Mundial de 1997 son unánimes: es preciso actuar directamente en la relación entre política y administración, disminuyendo la politización de la maquinaria gubernamental,

¹⁶ Prats I Catala, Joan. *Derecho Y Management en las Administraciones Públicas*. P. 3.

haciendo más transparentes las decisiones públicas e invirtiendo en el fortalecimiento de los patrones salariales y éticos del funcionariado.”¹⁷

Por su parte, Jorge A. Chávez Presa¹⁸ señala que para recuperar la confianza en el gobierno es necesario que la transparencia sea el eje de la acción gubernamental y, el elemento central de esta transparencia, nos dice, es el presupuesto público, el cual debería ser un instrumento de acción gubernamental y de información pública que haga transparentes las intenciones gubernamentales, es decir, un instrumento que señale qué hace el gobierno, cómo lo hace, por qué lo hace, cuantos recursos invierte y los resultados que desea alcanzar, de esta forma el presupuesto se convierte en un instrumento de transparencia y rendición de cuentas (accountability).

Para lograr que el presupuesto público se convierta en ésta herramienta democrática, el autor propone la introducción de dos instrumentos: la Nueva Estructura Programática (NEP) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

“La NEP y el SED son herramientas valiosas para que la administración pública:

a) Aumente la eficiencia, eficacia y calidad en la aplicación de los recursos públicos ante la demanda creciente de la sociedad; b) eleve la cantidad y calidad de los bienes y servicios públicos; c) mejore la transparencia del gasto público al mostrar que los recursos del país se aplican con claridad y eficiencia en las prioridades nacionales, d) rinda cuentas de los resultados obtenidos.”¹⁹

Por último, el autor reconoce que la reforma al proceso presupuestario se debe de entender sólo como un paso dentro de la Reforma del Estado, junto con la modernización de la gestión y la administración del Ejecutivo Federal, así como de los estados y municipios.

La descentralización administrativa tiene múltiples implicaciones en términos de democratización y participación, así como de eficiencia gerencial, por ello es un factor a ser considerado dentro de la modernización administrativa, sin embargo, antes de cualquier intento de aplicación es muy importante tomar en cuenta los posibles problemas políticos y organizacionales que pueden frenar el proceso.

¹⁷ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. *Una nueva Gestión Pública para América Latina*. P. 8.

¹⁸ Chávez Presa, Jorge A. *Para Recobrar la Confianza en el Gobierno*. Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

¹⁹ *Ibid.* P. 223.

Algunos aspectos ha tomar en cuenta son:

- Una descentralización no podrá tener éxito sin un amplio consenso en el seno de la población.
- El apoyo de la clase política para realizar el proceso es fundamental, sin él es impensable la descentralización.
- Una política de información permanente hacia la población es condición indispensable para ésta pueda participar y tomar decisiones con conocimiento de causa, esto es indispensable porque el proceso de descentralización debe ser democrático.
- El proceso deberá respetar los tiempos marcados, éste es un proceso paulatino y progresivo que no puede admitir presiones de ningún tipo.
- La descentralización exige la distribución justa e inteligente de los fondos, esto es condición para garantizar la equidad y el desarrollo integral de la nación.
- Se deberán ajustar las instituciones a las nuevas condiciones que impone la descentralización, para ello es muy importante el trabajo en equipo y la coordinación de los tres niveles de gobierno.

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo opina:

“Descentralizar la ejecución de los servicios públicos es una tarea esencial en el camino de la modernización gerencial del Estado Latinoamericano, En primer lugar, las funciones que pueden ser realizadas por los gobiernos subnacionales y que antes estaban centralizadas, deben ser descentralizadas. Esta medida procura no sólo obtener ganancias en eficiencia y efectividad, sino también aumentar la fiscalización y el control social de los ciudadanos sobre las políticas públicas. El CLAD opta normativamente por la descentralización, pero formula algunas salvedades en cuanto a la adopción de una perspectiva en la que el proceso descentralizador pueda ser considerado siempre y en toda circunstancia, como el único modo de resolver los problemas de la administración pública. Esto en primer lugar, porque la relación entre la centralización y la descentralización no es dicotómica, sino complementaria. El Gobierno Central continuara desempeñando un papel estratégico en cuanto a garantizar la equidad, sobre todo en países con grandes desequilibrios socioeconómicos regionales, financiando en parte el suministro de los servicios públicos. La descentralización realizada sin

contrapartidas a los lugares más pobres tiende a reproducir la desigualdad social existente, manteniendo así el patrón histórico de desarrollo perverso prevaleciente en el continente latinoamericano.”²⁰

Lo estudiado hasta este momento requiere de algo que es fundamental: un administrador público renovado que cumpla con las expectativas históricas que se le plantean, y el paradigma gerencial parece ofrecer el nuevo modelo que se necesita. Este nuevo gerente deberá a través de su trabajo, legitimar y enaltecer el quehacer público respondiendo a una voluntad de servicio, a una ética pública que gire alrededor de las necesidades del ciudadano y que entienda que no hay quehacer más noble que el de trabajar por el bien común, por el bienestar de su sociedad, ella es su razón de ser y a ella se debe.

Los puntos aquí estudiados como necesarios para la modernización del aparato gubernamental forman parte de un debate mucho más amplio sobre el tema, sin embargo, sirven para resaltar que la tarea por modernizar la Administración Pública no es fácil, requiere el esfuerzo comprometido de políticos, administradores y sociedad, estos actores deberán proponer ideas inteligentes, innovadoras, que trasciendan las acciones rutinarias y ayuden a conformar el país que la sociedad y sus excluidos demandan, es un esfuerzo urgente que necesita de acciones inmediatas porque el desarrollo económico del país en algunos aspectos ha sido notable, no obstante, México es un país de escandalosas desigualdades.

“Dije antes que ésta es una tarea urgente: en verdad, es la tarea de nuestro tiempo. Y hay algo más: el valor supremo no es el futuro sino el presente; el futuro es un tiempo falaz que siempre nos dice “todavía no es hora” y que así nos niega. El futuro no es el tiempo del amor: lo que el hombre quiere de verdad, lo quiere ahora. Aquel que construye la casa de la felicidad futura edifica la cárcel del presente.”²¹

1.3 La Sociedad y sus Demandas

Todo comportamiento del individuo y de la sociedad en su conjunto se explica a través de las necesidades que los impulsan, es decir, el comportamiento del ser humano está determinado por necesidades que requiere satisfacer para su supervivencia, para mejorar su calidad de vida y para desarrollarse íntegramente como individuo.

²⁰ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Op. Cit. P. 8.

²¹ Paz, Octavio. Op. Cit. P. 286.

Las necesidades llevan al ser humano a un determinado comportamiento. "La motivación se refiere al comportamiento que es causado por necesidades dentro del individuo y que es orientado en función de los objetivos que pueden satisfacer esas necesidades."²²

Las necesidades del ser humano pueden ser clasificadas en tres tipos:

- Necesidades fisiológicas,
- Necesidades psicológicas,
- Necesidades de autorrealización.

Las necesidades fisiológicas son las llamadas necesidades vitales, y se relacionan con la supervivencia del individuo, son innatas e instintivas y requieren satisfacciones periódicas o cíclicas. Por su parte las necesidades psicológicas son exclusivas del hombre, son aprendidas y adquiridas en el transcurso de la vida, y rara vez son satisfechas a plenitud. El ser humano busca indefinidamente mayores satisfacciones de estas necesidades que se van desarrollando y sofisticando en el tiempo. Las necesidades de autorrealización son producto de la educación y de la cultura y también, como las necesidades psicológicas, rara vez son satisfechas a plenitud, pues el hombre va buscando gradualmente mayores satisfacciones y estableciendo metas crecientemente sofisticadas.

La satisfacción de muchas de las necesidades del hombre, que surgen de la clasificación general de necesidades mencionadas anteriormente, son satisfechas por el esfuerzo individual, otras más son alcanzadas por medio de la unión de varios individuos, sin embargo, existen necesidades que no pueden ser satisfechas ni por el esfuerzo individual, ni por el esfuerzo de varias voluntades, por lo tanto, el Estado, por medio del gobierno, debe cumplir con la satisfacción de las mismas para garantizar la cohesión y el desarrollo de la sociedad, esto lo lleva a cabo encausando los esfuerzos individuales hacia la obtención de beneficios comunes que sólo colectivamente es posible alcanzar.

Las necesidades que la ciudadanía le exige al gobierno satisfaga aparecen como demandas sociales, las cuales son muy variadas:

- Demandas sociales por seguridad interna y externa.
- Demandas sociales por educación.

²² Chlavenato, Idalberto. *Introducción a la Teoría General de la Administración*. P. 131.

- Demandas sociales por salud.
- Demandas sociales por agua, luz, drenaje.
- Demandas sociales de empleos.
- Demandas sociales por democracia (participación, transparencia).
- Demandas sociales por infraestructura.
- Demandas sociales por transporte.

Las anteriores son solamente algunas demandas ciudadanas que el gobierno, a través de la Administración Pública, debe resolver para encaminar a la sociedad a su desarrollo.

“Una sociedad se vuelve más ingobernable en cuanto más aumentan las demandas de la sociedad civil y no aumenta paralelamente la capacidad de las instituciones para responder a ellas.”²³

Aquí aparece un tema central: las capacidades de la Administración Pública deben estar a la altura de las demandas sociales, de lo contrario la cohesión social y la legitimidad del gobierno estarán en peligro. Al no existir soluciones a las demandas sociales el gobierno se vuelve ilegítimo ante la sociedad, hay falta de credibilidad y de consensos sociales hacia las acciones que intente emprender, en otras palabras, no hay gobernabilidad.

Así, al hablar en la actualidad sobre las demandas sociales, no podemos referirnos sólo a las capacidades de gestión de la Administración Pública para su solución, debemos referirnos a un concepto superior, que es en el que se resuelven dichas demandas: la gobernabilidad.

La gobernabilidad puede ser entendida como la legitimidad y capacidades de gestión de un gobierno que le permiten presentar y aplicar institucionalmente decisiones políticas obteniendo el consenso de la población.

En los regímenes democráticos los siguientes factores son necesarios para que exista gobernabilidad:

²³ Bobbio, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad*. P. 44.

- Legitimidad del gobierno (sistema institucional democrático);
- Capacidad de gestión gubernamental; y
- Cultura cívica.

Los dos primeros puntos ya fueron estudiados en los apartados anteriores (Reforma del Estado y Modernización Administrativa), sobre ellos solamente debemos recordar que implican la interacción de todos los sectores de la sociedad y una interdependencia entre gobierno-mercado-sociedad.

Las pautas de comportamiento que necesita el Gobierno para responder a la fenomenología mundial actual, parecen poder adoptarse a partir de la Reforma del Estado y de la modernización de la Administración Pública, sin embargo, un tema crucial que no hemos tocado es que en la actualidad también se exigen nuevas pautas de comportamiento para la sociedad civil, es decir, se hace necesaria una nueva cultura cívica.

En la actualidad los problemas sociales no pueden ser resueltos por sola acción del gobierno, requieren la participación de toda la sociedad. La pobreza, la desigualdad, las demandas sociales, la violencia y el hambre, entre muchas otras cosas, requieren para su solución de una nueva cultura cívica que establezca nuevas formas de cooperación, de solidaridad y humanismo nacional e internacional. En un régimen democrático el gobierno no puede actuar sólo, y la sociedad no debe esperar a que éste de respuestas a todas sus demandas, deberán actuar unidos para lograr el desarrollo equitativo de la nación.

“Necesitamos un incremento exponencial de la responsabilidad personal y familiar y de las redes de compromiso cívico si queremos enfrentar la mayor carencia de la agenda neoliberal: el dramático incremento de la desigualdad y de la exclusión que viene registrándose desde mediados de los años 70. Lo que está en juego es no sólo un problema moral sino la propia cohesión social y la gobernabilidad democrática. Las críticas a las carencias sociales de la agenda neoliberal llueven de todas partes.”²⁴

²⁴ Prats I Catala, Joan. *Gobernar en tiempos de turbulencia*. P. 3.

1.4 Los Servicios Públicos

La Modernización de la Administración Pública deberá mejorar una función gubernamental que está en contacto directo con los ciudadanos, los servicios públicos:

- Agua potable y alcantarillado;
- Alumbrado Público;
- Limpia;
- Mercados y centrales de abastos;
- Panteones;
- Rastro;
- Calles, parques y jardines;
- Seguridad pública y tránsito;
- Salud,
- Educación,
- Alumbrado Público.

El tema central dentro de los servicios públicos es, quién debe proporcionarlos y cómo debe de hacerlo, para que estos respondan a las expectativas del ciudadano y sean factor para el desarrollo económico y social del país. Se habla de la descentralización, desconcentración y subcontratación de servicios.

Sobre la descentralización, se plantea originalmente que propicia la eficiencia, eficacia, la fiscalización y el control social sobre los servicios. De igual forma, estudiosos en la materia la destacan como un factor determinante para fortalecer el federalismo y la municipalización.

En efecto, toda descentralización de servicios públicos deberá recaer en los municipios, porque es aquí donde existe una relación más directa con los ciudadanos. Este nivel de gobierno deberá estar apoyado por los estados a los que pertenecen y por la Federación en cuanto a garantizar la equidad, proporcionar recursos, tecnología, asesoría y cooperación permanente, para poder transformar al municipio, bajo principios de eficiencia, eficacia y honestidad en la base del desarrollo social²⁵.

La desconcentración organizacional es otra opción para ofrecer los servicios públicos. Los organismos centrales deben delegar la ejecución de las funciones hacia las agencias desconcentradas. El principio que orienta el cambio, es el que debe existir una separación funcional entre las estructuras responsables de la formulación de las políticas y las unidades desconcentradas, ejecutoras de los servicios, y de esta manera, orientar la Administración Pública a través del control de los resultados obtenidos por las agencias desconcentradas.

La subcontratación es otra vía para ofrecer los servicios a la ciudadanía. Para muchos, la subcontratación es indispensable como estrategia, para enfocar la atención del gobierno en el servicio al ciudadano y liberarlo de tareas que no son las prioritarias para el desarrollo.

“Esta estrategia permite que no crezca la planta burocrática y otorga a la iniciativa privada, que tiene más experiencia y conocimiento de ciertos servicios, la prestación de esos servicios. Debe quedar bien claro que la subcontratación no implica falta de responsabilidad del gobierno porque aún cuando ciertos servicios no estratégicos se manejen por esta vía, el gobierno mantiene la supervisión y el control de tal manera que su labor es vigilar que la iniciativa privada haga bien su trabajo en donde la ciudadanía se lo pide. El gobierno es responsable de que los servicios públicos funcionen bien, pero no está obligado a administrarlos directamente.”²⁶

Cualquier estrategia que se adopte debe considerar qué servicios públicos son factibles para descentralizar, desconcentrar o subcontratar, las acciones dependerán siempre de los beneficios que se ofrezcan a las comunidades. Sin importar cómo se suministren los servicios públicos, estos deberán ser eficientes.

No se plantea la eficiencia en términos del sector privado, pues aplicar estos términos al sector público es imposible ya que responden a objetivos diferentes,

²⁵ Ver el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁶ Muñoz Gutiérrez, Ramón. *Pasión por un Buen Gobierno*. P. 107.

incluso contradictorios. La búsqueda de la eficiencia en el sector público debe fundamentarse en un cuidadoso balance entre tres variables:

- El costo que se carga a la sociedad por producir determinado bien o servicio,
- La calidad con que se produce ese bien o servicio público y
- La cobertura con que éstos lleguen a la población.

Siendo simplistas, sería fácil aumentar la cobertura o la calidad de los servicios públicos a costa de un aumento en el gasto público (mismo que podría ser absorbido directamente por el gobierno o por medio de un aumento en el costo de los servicios), así como reducir ese gasto a costa de una reducción en la calidad o la cobertura de los servicios.

“El reto de la eficiencia va más allá: no se trata -como a veces pareciera creerse- de cumplir una meta de recorte del gasto o el empleo público, sino de definir claramente qué es lo que el Estado tiene que hacer, y hacerlo bien, es decir, incorporando todos los criterios posibles para que el gobierno asigne y utilice eficientemente los recursos con que cuenta, para la producción de aquellos bienes y servicios que realmente reflejen las necesidades sociales.”²⁷

Para lograr lo anterior hay una premisa necesaria que la Administración Pública deberá garantizar: promover una nueva cultura de la eficiencia pública. Una cultura que ponga el énfasis en los productos y procesos de la acción estatal, y no en las rutinas y tareas, como ocurre hoy. Una cultura de orientación al ciudadano, basada en la noción de verdadero servicio público, en lugar de la administración ensimismada que prevalece en la actualidad, en la que el Estado parece trabajar para sí mismo y no para la sociedad y sus ciudadanos. Una cultura centrada en el efectivo rendimiento de cuentas, donde sea clara la responsabilidad de cada funcionario, de cada jerarca, de cada programa e institución. Una cultura donde la comunidad y la ciudadanía en general tengan la información, la capacidad y los medios para exigir ese rendimiento de cuentas.

Antes de terminar este apartado es necesario hablar un poco sobre el empleo de las nuevas tecnologías de información en los servicios públicos. En efecto, los grandes avances en la tecnología de la información aplicados en la gestión pública, representan en la actualidad, un gran potencial que puede ser aprovechado para

²⁷ Garnier Rímolo, Leonardo. *La Reforma del Estado: Reto de la Democracia*. P. 5.

mejorar el funcionamiento del gobierno, impulsar el desarrollo nacional y ofrecer servicios electrónicos a través del e-gobierno (e-government) a la sociedad.

El adecuado empleo de las tecnologías es un reto para la Administración Pública del siglo XXI, aunque debemos recordar los problemas que pueden surgir por el mal empleo de nuevas tecnologías²⁸. De esta forma, los medios electrónicos de comunicación deben aplicarse inteligentemente en aquellos procesos en que se mejore el rendimiento administrativo y en aquellos que les proporcione claros beneficios a los ciudadanos, como su aplicación en la prestación de algunos servicios públicos.

La aplicación de las tecnologías de información le permite al gobierno:

- Reducir costos en procesos;
- Mejorar la calidad de los servicios públicos;
- Aumentar la cobertura de los servicios;
- Incrementar la satisfacción del ciudadano;
- Reducción de trámites;
- Ser transparente a través de la rendición de cuentas.

Así, los medios electrónicos de comunicación permiten ofrecer servicios gubernamentales, a través del “e-government”, con grandes ventajas para el gobierno y para el ciudadano ya que permite, entre otras, una atención rápida y permanente los 365 días del año, las 24 horas del día y sin importar el lugar en donde se encuentre el ciudadano.

El “e-government” se puede aplicar entre otros servicios a:

- Trámites gubernamentales
 - Pago de agua, luz, predial, etc.
- Expedición de documentos
 - Licencias y permisos de manejo, de construcción, CURP.

²⁸ Véase el apartado sobre Modernización Administrativa.

incluso contradictorios. La búsqueda de la eficiencia en el sector público debe fundamentarse en un cuidadoso balance entre tres variables:

- El costo que se carga a la sociedad por producir determinado bien o servicio,
- La calidad con que se produce ese bien o servicio público y
- La cobertura con que éstos lleguen a la población.

Siendo simplistas, sería fácil aumentar la cobertura o la calidad de los servicios públicos a costa de un aumento en el gasto público (mismo que podría ser absorbido directamente por el gobierno o por medio de un aumento en el costo de los servicios), así como reducir ese gasto a costa de una reducción en la calidad o la cobertura de los servicios.

“El reto de la eficiencia va más allá: no se trata -como a veces pareciera creerse- de cumplir una meta de recorte del gasto o el empleo público, sino de definir claramente qué es lo que el Estado tiene que hacer, y hacerlo bien, es decir, incorporando todos los criterios posibles para que el gobierno asigne y utilice eficientemente los recursos con que cuenta, para la producción de aquellos bienes y servicios que realmente reflejan las necesidades sociales.”²⁷

Para lograr lo anterior hay una premisa necesaria que la Administración Pública deberá garantizar: promover una nueva cultura de la eficiencia pública. Una cultura que ponga el énfasis en los productos y procesos de la acción estatal, y no en las rutinas y tareas, como ocurre hoy. Una cultura de orientación al ciudadano, basada en la noción de verdadero servicio público, en lugar de la administración ensimismada que prevalece en la actualidad, en la que el Estado parece trabajar para sí mismo y no para la sociedad y sus ciudadanos. Una cultura centrada en el efectivo rendimiento de cuentas, donde sea clara la responsabilidad de cada funcionario, de cada jerarca, de cada programa e institución. Una cultura donde la comunidad y la ciudadanía en general tengan la información, la capacidad y los medios para exigir ese rendimiento de cuentas.

Antes de terminar este apartado es necesario hablar un poco sobre el empleo de las nuevas tecnologías de información en los servicios públicos. En efecto, los grandes avances en la tecnología de la información aplicados en la gestión pública, representan en la actualidad, un gran potencial que puede ser aprovechado para

²⁷ Garnier Rímolo, Leonardo. *La Reforma del Estado: Reto de la Democracia*. P. 5.

mejorar el funcionamiento del gobierno, impulsar el desarrollo nacional y ofrecer servicios electrónicos a través del e-gobierno (e-government) a la sociedad.

El adecuado empleo de las tecnologías es un reto para la Administración Pública del siglo XXI, aunque debemos recordar los problemas que pueden surgir por el mal empleo de nuevas tecnologías²⁸. De esta forma, los medios electrónicos de comunicación deben aplicarse inteligentemente en aquellos procesos en que se mejore el rendimiento administrativo y en aquellos que les proporcione claros beneficios a los ciudadanos, como su aplicación en la prestación de algunos servicios públicos.

La aplicación de las tecnologías de información le permite al gobierno:

- Reducir costos en procesos;
- Mejorar la calidad de los servicios públicos;
- Aumentar la cobertura de los servicios;
- Incrementar la satisfacción del ciudadano;
- Reducción de trámites;
- Ser transparente a través de la rendición de cuentas.

Así, los medios electrónicos de comunicación permiten ofrecer servicios gubernamentales, a través del “e-government”, con grandes ventajas para el gobierno y para el ciudadano ya que permite, entre otras, una atención rápida y permanente los 365 días del año, las 24 horas del día y sin importar el lugar en donde se encuentre el ciudadano.

El “e-government” se puede aplicar entre otros servicios a:

- Trámites gubernamentales
 - Pago de agua, luz, predial, etc.
- Expedición de documentos
 - Licencias y permisos de manejo, de construcción, CURP.

²⁸ Véase el apartado sobre Modernización Administrativa.

- Adquisiciones y Contrataciones del gobierno
 - Adquisición de bienes
 - Contratación de servicios y obra pública.

Las nuevas tecnologías tienen un impacto directo en los servicios públicos, cuyo principal beneficiario es el ciudadano. Mejoran los servicios públicos en:

- Disminución de tiempos de atención;
- Sin filas;
- Sin concentraciones burocráticas;
- Atención las 24 horas los 365 días del año;
- Sin desplazamientos;
- Mejora la calidad de los servicios;
- Reducción de costos;
- Amplía la cobertura y disponibilidad;
- Proporciona información confiable a los ciudadanos;
- Sus procesos permiten la transparencia y el control.

1.5 Para el Bien Común: Eficacia y Eficiencia en la Administración Pública.

“La reforma al proceso presupuestario de 1996 tuvo el propósito de elevar la **eficacia** y la **eficiencia** del uso del gasto público federal”

“La reforma gerencial busca aumentar la **eficacia** y la **eficiencia** del poder público, y a partir de esto, fortalecer la capacidad del Estado para promover el desarrollo económico y social”

Cuántas ocasiones nos encontramos con estos dos conceptos en los propósitos de los programas gubernamentales o en los supuestos resultados de los mismos, pero ¿realmente se les da la importancia que merecen a éstos, al parecer, simples conceptos?

En la actualidad, la innovación y la calidad administrativa buscan rescatar estos conceptos de la mera invocación retórica con la que han sido empleados en los últimos años, para emplearlos como valores administrativos que coadyuven a encaminar a la sociedad hacia el bien común. La sociedad por su parte, le exige a la Administración Pública la adopción de los valores de la eficacia y eficiencia en el manejo de los recursos públicos como condición de legitimidad.

“Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.”²⁹”

La necesidad y la demanda social por estos valores, responde entre otras razones a las siguientes:

- a) Las administraciones públicas manejan enormes recursos públicos, los cuales son claramente representados en el PIB de las naciones, que son finalmente sustracciones fiscales coactivas de los patrimonios o del potencial de renta privada, de cuyo uso sensato hay que dar cuenta cabal a la sociedad.
- b) Descubrimiento de que muchas políticas y programas públicos no tienen los impactos económicos y sociales que formalmente justificaron su adopción, sino otros inesperados o perversos, muchas veces vinculados al fenómeno de

²⁹ Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

los corporativismos económicos, sindicales o sociales, que no justifican en términos de eficiencia económica ni de equidad social la detracción de recursos y libertad privada que tales políticas y programas impusieron.

- c) De que la eficacia y la eficiencia de la gestión pública se han convertido hoy en una condición de supervivencia y en un factor o directriz de reforma no sólo del Estado sino para el logro de la competitividad y en consecuencia del propio desarrollo económico de cada país, sin el cual no cabe ninguna política social sostenible.

Hasta aquí ya hemos avanzado un poco sin aún mencionar, aunque sea a grandes rasgos, el significado de estos conceptos los cuales, no cabe duda, son conocidos por el lector. Para darles un tono oficial adoptaremos la definición que nos proporciona la Administración Pública Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su página electrónica:

EFICACIA

Capacidad de lograr los objetivos y metas programadas con los recursos disponibles en un tiempo predeterminado.

Capacidad para cumplir en el lugar, tiempo, calidad, cantidad y trato las metas y objetivos establecidos.

EFICIENCIA

Uso racional de los medios con que se cuenta para alcanzar un objetivo predeterminado; es el requisito para evitar o cancelar dispendios y errores.

Capacidad de alcanzar los objetivos y metas programadas con el mínimo de recursos disponibles y tiempo, logrando su optimización.

Como se puede observar, en la actualidad al hablar de eficacia y eficiencia se debe de tener cuidado pues representan los valores que la sociedad le exige a la Administración Pública cumplir; por su parte, el servidor público deberá estar obligado democráticamente a dar cuenta a la sociedad del grado de cumplimiento y de la forma como se alcanzaron dichos objetivos y metas sociales, esto no es un principio teórico, es una demanda popular ya que actualmente la ineficiencia y el privilegio siguen siendo la fuente fundamental de nuestro subdesarrollo y pobreza.

De esta forma responder por la eficacia y eficiencia de la gestión pública es uno de los requisitos fundamentales para la modernización administrativa y, más aun, para

la viabilidad de un sistema democrático, sin embargo, al parecer ni el concepto de responder por la eficacia y eficiencia de la gestión, ni las herramientas para implementarlo se encuentran bien comprendidas dentro del ámbito gubernamental. Lo anterior parte de la idea de que la condición para la adecuada implementación de la eficacia y la eficiencia en una sociedad democrática es la rendición de cuentas al ciudadano "accountability". La eficacia y la eficiencia no son solamente discursos sobre supuestos resultados, es que el ciudadano observe el porqué, el cómo, cuándo y el cuánto del accionar público, es que observe los beneficios logrados y cómo fueron distribuidos.

En este esfuerzo se combina el desarrollo de una gerencia pública, con el establecimiento de mecanismos que promuevan una mayor flexibilidad y autonomía, para quienes corresponda la producción directa de los bienes y servicios públicos y, a la vez, que permitan un mejor seguimiento y evaluación de esos procesos. De esta forma, la rendición de cuentas podrá concentrarse en fomentar el cumplimiento eficaz y eficiente de las metas y prioridades establecidas, en lugar de frenar la función pública recargándola de excesivos e ineficaces controles en los procesos intermedios.

Si no se responde por la eficacia y eficiencia de la administración, nadie en el sector público estará obligado a asumir una responsabilidad de su acción. En la ausencia de transparencia institucional, publicidad, accesibilidad, evaluaciones honestas de procesos y políticas públicas, respuesta clara y oportuna a cuestionamientos sociales, la eficacia y eficiencia en la gestión pública son solamente nobles deseos del ciudadano y del honesto servidor público. Sin la adopción de estos valores en la gestión pública no podremos hablar de un gobierno democrático.

Para que funcione la obligación del servidor público de responder por la eficacia y eficiencia en la gestión pública, es necesario:

- a) Compromiso y responsabilidad del servidor público con la obligación de responder por dichos valores.

"Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen."³⁰

- b) Implementación de una cultura de la eficiencia pública, una cultura que ponga el énfasis en los procesos, en los resultados y en la calidad del servicio

³⁰ Artículo 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

a los usuarios, más que en las tareas, las rutinas y las estructuras. Una cultura de rendición de cuentas hacia la sociedad

- c) Procedimientos transparentes y de consulta en la formulación de políticas públicas.
- d) Normas y procedimientos coherentes para la implementación de políticas y el manejo de recursos públicos, incluyendo controles internos efectivos, y clara asignación de responsabilidades, todo ello integrado por un sistema accesible de información confiable, relevante, oportuno y ampliamente difundido (los medios electrónicos de comunicación son una gran opción).
- e) Descentralización hacia los gobiernos locales de servicios públicos e inversiones que directamente afecten a las personas, procurando mayor participación de la comunidad en la asignación de recursos y la fiscalización de su administración y de los resultados obtenidos, con el fin de estimular el control y la censura social.
- f) Permanente superación del servicio civil de carrera que retire a aquellos servidores públicos que no cumplan con las normas mínimas o se estancan en el cargo o a un sólo nivel.
- g) Realización periódica de auditorías públicas, calificadas e independientes, que evalúen la implementación de políticas y la eficacia y eficiencia de los sistemas de administración, información y control interno, así como la verificación de los resultados.
- h) Ejercicio responsable y oportuno de la fiscalización por parte del Congreso de la Unión y otras entidades representativas.
- i) Capacidad investigativa y de acusación bien desarrollados, respetando el debido proceso y los derechos humanos y civiles, componente fundamental de un sistema judicial confiable.
- j) Educación cívica sobre democracia y servicio público tanto al nivel de formación como en las organizaciones de intermediación política.
- k) Empleo del presupuesto público por el Ejecutivo federal, estatal y municipal como una herramienta que propicie la eficacia y la eficiencia del uso del gasto público.

Debemos recordar que no se debe buscar la eficiencia a cualquier costo, para buscarla, primero se deberán cumplir los objetivos y metas planteados para la

solución de las demandas sociales prioritarias, es decir, primero se buscará la eficacia y posteriormente la eficiencia optimizando los recursos públicos a condición de ofrecer servicios públicos con calidad.

Las anteriores razones demuestran el peso que se le debe dar al uso de estos conceptos en la Administración Pública, peso de gran importancia para lograr encaminar a la sociedad hacia el objetivo fundamental de la administración: el bien colectivo.

CAPÍTULO II

Las Nuevas Tecnologías de Información en la Administración Pública

2.1 La Teoría General de Sistemas

Aspectos generales

La Teoría General de Sistemas (TGS) es un enfoque para el estudio científico de la realidad, el cual tiene diferencias con las denominadas ciencias exactas, cuyo primer enunciado se debe al biólogo *Ludwing von Bertalanffy*, quien publicó, en 1951 en la revista *Human Biology*, un artículo titulado "Teoría General de Sistemas: un nuevo intento de aproximación a la unidad de las ciencias". Dicho artículo es considerado como punto de partida para el desarrollo de la teoría que ha tenido un impacto de gran trascendencia para todas las ciencias. Posteriormente, en el año de 1956, Bertalanffy publicó su famosa obra: *Teoría General de Sistemas (TGS)*.

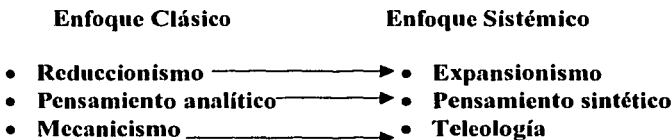
Bertalanffy sustentó sus trabajos en la biología, la termodinámica y particularmente en la teoría de gases. De manera general, plantea que el problema fundamental es descubrir las leyes de sistemas biológicos en las cuales hay subordinación de las partes y los procesos componentes. La TGS se elaboró como una teoría interdisciplinaria capaz de trascender los problemas exclusivos de cada ciencia y de proporcionar principios y modelos generales para todas las ciencias involucradas, de modo tal que los descubrimientos efectuados en cada rama del conocimiento pudieran emplearse en las demás, de esta forma, Bertalanffy intentó postular la unidad de las ciencias.

La unidad de las ciencias era postulada porque las diversas ramas de la ciencia se encontraban distantes unas de otras por la intensa especialización y aislamiento consecuente. Por su puesto, tal distanciamiento se encuentra aún presente, incluso el conflicto de ideas y dificultades de comunicación son aún mayores entre las diversas áreas del conocimiento (la científica, la de las ciencias sociales y la humanística), y más todavía, este problema se agravo en el siglo XX. No obstante lo anterior y siendo un poco optimistas, cabe señalar que también ha habido algunos desarrollos de estudios multidisciplinarios. Áreas como la psicología social, la bioquímica, la astrofísica, la antropología social, la psicología económica y la sociología económica se han desarrollado con objeto de enfatizar las interrelaciones de disciplinas previamente aisladas. De igual forma, se han desarrollado áreas de estudio y de investigación que requieren de numerosos

subcampos, por ejemplo la Cibernética, la Investigación de Operaciones, la Teoría de la Información y la Teoría de la Organización.

Por otro lado, anterior a la llegada de la Teoría General de Sistemas, la Teoría General de la Administración había pasado por una gradual y creciente ampliación de su enfoque teórico, a través del humanismo neoclásico, estructuralista y del comportamiento, hasta el enfoque sistémico. En su época, el enfoque clásico había sido profundamente influido por tres principios intelectuales dominantes en casi todas las ciencias desde el inicio del siglo XIX.

Con la llegada de la TGS, los principios del reduccionismo, del pensamiento analítico y del mecanismo se sustituyeron por los principios opuestos de expansionismo, pensamiento sintético y de la teleología. Con estos tres principios básicos, la nueva teoría proporcionó el surgimiento y desarrollo de la Cibernética, de la investigación de operaciones y desembocó en la Teoría General de la Administración, dándole a ésta una nueva dimensión a sus concepciones de la realidad administrativa.



“La T. G. S. no busca solucionar problemas o intentar soluciones prácticas, pero sí producir teorías y formulaciones conceptuales que puedan crear condiciones de aplicación en la realidad empírica. Los supuestos de la teoría general de sistemas son:”³¹

- Existe una nítida tendencia hacia la integración de diversas ciencias naturales y sociales.
- Esa integración parece orientarse rumbo a una teoría de sistemas.
- Dicha teoría de sistemas puede ser una manera más amplia de estudiar los campos no-físicos del conocimiento científico, especialmente en las ciencias sociales.

³¹ Chiavenato, Idalberto. *Introducción a la Teoría General de la Administración*. P. 570.

- d) Con esa teoría de los sistemas, al desarrollar unificadores que atraviesan verticalmente los universos particulares de las diversas ciencias involucradas, nos aproximamos al objetivo de la unidad de la ciencia.
- e) Esto puede generar una integración muy necesaria en la educación científica.

La Teoría General de Sistemas tiene por objeto dar un marco conceptual para analizar la realidad; que nos advierte que al estudiar cualquier parte de ella no podemos olvidar que esa parte tiene relaciones vitales con un medio ambiente formado por los sistemas más próximos a ella y relaciones gradualmente más difusas con los sistemas más lejanos, hasta que esas relaciones se hacen imperceptibles o irrelevantes para el objeto de estudio. Así, la TGS enfoca el comportamiento de los elementos de la realidad frente a otros elementos, poniendo de relieve que cada uno de ellos existe dentro de un contexto con el cual tiene múltiples interrelaciones de distinto nivel de relevancia. Cada conjunto de elementos ligados por estas interrelaciones que conducen a un resultado o producto característico es lo que se define como sistema.

Como toda corriente de pensamiento, la Teoría General de Sistemas cuenta con diversas interpretaciones con diversas variables, no obstante, todas tienen un propósito común: integrar los diversos campos de estudio mediante una metodología unificada de conceptualización o investigación, es decir, la TGS deberá observarse como un enfoque para el estudio científico de la realidad, este enfoque que nos proporciona la TGS esencialmente es un paradigma para interpretar el trabajo de la Administración Pública. Proporciona una estructura para visualizar factores ambientales tanto externos como internos integrados a un todo, de igual forma permite el reconocimiento tanto de la colocación, como de la función propia de los subsistemas.

“La Teoría General de Sistemas no es, estrictamente hablando, una teoría científica, sino más bien una perspectiva, un punto de vista. La labor de la Teoría General de los Sistemas es encontrar el armazón conceptual más general en que se pueda situar una teoría científica o un problema tecnológico sin que ni una ni otra pierdan sus rasgos esenciales.”³²

Robert G. Murdick y Joel E. Ross³³ mencionan respecto a la Teoría General de Sistemas, que los gerentes deben de esperar de ella conceptos, principios y guías

³² Rapoport, Anatol. "Teoría General de Sistemas", en: *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, p. 709.

³³ G. Murdick, Robert y E. Ross, Joel. *Sistemas de Información Basados en Computadoras para la Administración Moderna*. P. 318.

que sean pertinentes para la toma de decisiones en el planeamiento, la operación y el control.

Propósitos de una Teoría General de Sistemas

Debemos señalar algunos principios de la teoría y los propósitos básicos que persigue.

Un primer aspecto es señalar que la Teoría General de Sistemas se fundamenta en tres premisas básicas:

- Los sistemas existen dentro de sistemas;
- Los sistemas son abiertos;
- Las funciones de un sistema dependen de su estructura.

Sobre los propósitos de la TGS, Kenneth E. Boulding señala:³⁴

“Los propósitos de la Teoría General de Sistemas, entonces, pueden ser establecidos en grados varios de ambición y confianza. En un nivel bajo de ambición, pero con un alto grado de confianza, ella busca señalar las similitudes, donde ellas existan, en las construcciones teóricas de disciplinas diferentes, y desarrollar modelos teóricos que tienen aplicación en, por lo menos, dos áreas diferentes de estudio. A un nivel sumamente ambicioso, pero tal vez con menos confianza, ella tiene esperanza de desarrollar algo así como un *espectro* de teorías, un sistema de sistemas, que pudiera desempeñar la función de un *gestalt* en la construcción teórica. Dichas *gestalt*, en áreas especiales, han sido muy útiles para orientar la investigación hacia brechas que ellas han revelado.

La difusión de la sordera especializada en las ciencias significa que alguien que debe saber algo que alguien más lo sabe, no lo puede averiguar por falta de oídos generalizados. Uno de los objetivos principales de la Teoría General de Sistemas es desarrollar estos oídos generalizados, y desarrollar el marco de una teoría general que permita a un especialista captar las comunicaciones importantes de los demás especialistas.”

³⁴ E. Boulding, Kenneth. "La Teoría General de Sistemas: El Esqueleto de la Ciencia", en: Management Science, P. 6.

En el mismo sentido, los fines de la TGS pueden considerarse de este modo:³⁵

- a) Identificar los isomorfismos³⁶ estructurales y funcionales entre los sistemas.
- b) Identificar los tipos de sistemas que aparentemente se repiten en varias disciplinas.
- c) Identificar los tipos de sistemas que parezcan repetirse en distintos subniveles de las disciplinas.
- d) Estudiar cómo están estructurados y cómo se comportan, (descriptivos) y cómo deberían estructurarse los sistemas, y cómo deberían comportarse, (normativos).

De esta forma, la Teoría General de Sistemas, y el concepto de sistema (principalmente el de sistema abierto) pasaron a dominar las ciencias, y la Administración Pública no podía ser una excepción, en la que el enfoque sistémico es tan común que casi siempre se está utilizando, a veces inconscientemente.

Concepto de sistema

Llegando a este momento debemos definir lo que significa un sistema, y tratar de establecer los diferentes tipos de sistemas que existen, la tarea es interesante ya que la palabra *sistema* tiene muchas connotaciones: un conjunto de elementos interdependientes e interactuantes que encaminan su esfuerzo hacia un objetivo común; un grupo de unidades combinadas que forman un todo organizado y cuyo resultado (producto) es mayor que el resultado que las unidades podrían alcanzar si funcionaran independientemente.

Antes de iniciar el estudio del concepto de sistema, debemos señalar que el término generalmente empleado en el sentido de sistema total. Los componentes necesarios para la operación de un sistema total son llamados subsistemas, los que, a su vez, están formados por la reunión de nuevos sistemas (sub-subsistemas) más detallados, es decir, la comprensión de los sistemas solamente se presenta cuando se estudian los sistemas globalmente, involucrando todas las interdependencias de sus subsistemas.

³⁵ G. Murdick, Robert y E. Ross, Joel. Op. Cit. P. 331.

³⁶ Los sistemas son isomorfos cuando poseen semejanza de forma. Un sistema es isomorfo a otro cuando, por lo menos formalmente, sus partes sean intermutables. Los productos de un determinado artículo, al final de la línea de montaje, son ejemplos de sistemas isomorfos, pues son perfectamente iguales entre sí por lo menos en su forma.

Anatol Rapoport señala lo siguiente acerca de lo que es un sistema:

"Personalmente comparto la opinión de que la definición de *sistema* debe ser tal que incluya otras entidades además de las físicas (p. ej. el lenguaje). Al mismo tiempo, la definición debe excluir aquellas entidades cuyos principios de organización no puedan ser especificados al menos parcialmente.

Por tanto, acepto la definición de sistema como: (1) algo que se compone de un conjunto (finito o infinito) de entidades (2) entre las que se dan una serie de relaciones especificadas, por lo que (3) es posible deducir unas relaciones de otras o, de las relaciones entre las entidades, el comportamiento o la historia del sistema."³⁷

Por su parte, Talcott Parsons, reconocido precursor de la Teoría General de Sistemas por sus estudios sobre los sistemas sociales, señala:

"El concepto de *sistema* se refiere tanto a un conjunto de interdependencias entre partes, componentes y procesos que implica regularidades de relación discernibles, como a un tipo similar de interdependencia entre dicho conjunto y el ambiente que lo rodea. En este sentido, sistema es, por consiguiente, el concepto en torno al cual está y debe estar organizada toda teoría lo bastante elaborada, en las disciplinas conceptualmente generalizadoras."³⁸

Finalmente, resulta interesante señalar la siguiente definición:

"Un sistema será definido como un conjunto de componentes destinados a lograr un objetivo particular de acuerdo con un plan. Existen tres puntos significativos en esta definición: primero deberá haber un propósito u objetivo, para el cual ha sido diseñado el sistema. Segundo, deberá haber un diseño o un arreglo establecido de los componentes. Finalmente, las entradas de información, la energía y los materiales deben estar distribuidos por un plan."³⁹

³⁷ Rapoport, Anatol. Op. Cit. P.705.

³⁸ Parsons, Talcott. "*Sistemas Sociales*", en: *Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales*. P. 710.

³⁹ A. Johnson, Richard, E. Kast, Fremont y E. Rosenzweig, James. *Teoría, Integración y Administración de Sistemas*. P. 111.

Una vez analizadas las anteriores definiciones, estamos en condiciones para establecer qué es un sistema:

Un sistema es:

- Un conjunto de elementos
- Operando sobre datos, energía o materia (Insumos)
- Dinámicamente relacionados
- Que interactúan con su medio ambiente
- Formando una actividad (Proceso o Caja Negra)
- Para alcanzar un objetivo, proveer información, energía o materia (Producto)

De lo dicho anteriormente, podremos mencionar fácilmente que el antónimo de lo sistemático es lo caótico, y una situación caótica puede ser descrita como aquella en la cual todo puede depender de cualquier cosa.

Así, la palabra *sistema* implica plan, método, orden y arreglo. Por eso no debe extrañarnos que los científicos e investigadores, le hayan dado el término y la amplitud tan extensa que tiene.

Tipos de sistemas

Existe una gran variedad de sistemas y una amplia gama de tipologías para clasificarlos, de acuerdo con ciertas características básicas. Una clasificación general de sistemas puede ser la siguiente:

- En cuanto a su constitución, los sistemas pueden ser físicos o abstractos;
- En cuanto a su naturaleza, los sistemas pueden ser cerrados o abiertos.

De la clasificación anterior, nos concentraremos en la segunda (sistemas abiertos y cerrados), dentro de ésta, nuestra atención se concentrará en los sistemas abiertos ya que estos se aplican al estudio de las organizaciones, aspecto muy importante dentro de la Administración Pública.

Los **sistemas cerrados** son los que no presentan intercambio con el medio ambiente que los rodea, pues son herméticos a cualquier influencia ambiental. Así, los sistemas cerrados no reciben ninguna influencia del ambiente, y por otro lado, tampoco ejercen influencia sobre él mismo. No reciben ningún recurso externo y nada producen que sea enviado hacia fuera. Así, cualquiera que sea el ambiente que rodee a un sistema cerrado no cambiará, o si lo hace, habrá una barrera entre el ambiente y el sistema, que impedirá que éste resulte afectado. Es correcto decir que el comportamiento de un sistema cerrado es totalmente determinístico y programado, aunque hay que decir que, en rigor, no existen sistemas cerrados, en la acepción exacta del término.

Los **sistemas abiertos** son los que presentan relaciones de intercambio con el ambiente, a través de entradas y salidas. Los sistemas abiertos intercambian materia y energía regularmente con el medio ambiente. Son eminentemente adaptativos, esto es, para sobrevivir deben reajustarse constantemente a las condiciones del medio, es decir, sus elementos trabajan para mantener un estado de equilibrio (homeostasis) contrarrestando de esta forma la desorganización del sistema (entropía). De esta forma, mantienen un juego recíproco con las fuerzas del ambiente y la calidad de su estructura es óptima cuando el conjunto de elementos del sistema se organiza, aproximándose a una operación adaptativa. La adaptabilidad es un continuo proceso de aprendizaje y de auto-organización. Así, todos los sistemas que contienen organismos vivos son evidentemente abiertos, porque los afecta lo que siente su organismo. En un sentido más importante, ordinariamente las organizaciones son sistemas que funcionan dentro de otros más grandes, y por lo tanto son sistemas abiertos.

Una característica particular en los sistemas abiertos, es que son caracterizados por el principio de *equifinalidad*. Dicho principio se refiere a que un sistema abierto puede alcanzar por una variedad de caminos, el mismo estado final, partiendo de diferentes condiciones iniciales.

De esta forma, la descripción del sistema abierto es exactamente aplicable a una institución pública o a una organización empresarial. Una institución pública es un sistema creado por el hombre y mantiene una dinámica interacción con su medio ambiente. Influye sobre el ambiente y recibe influencias del mismo. Además de esto, es un sistema integrado por diversas partes relacionadas entre sí, que trabajan en armonía unas con otras, con la finalidad de alcanzar una serie de objetivos y metas, tanto de la organización como de sus participantes. Así, una institución

pública (por ejemplo una dependencia o entidad) puede ser estudiada como un sistema integrado por varios subsistemas, o puede ser estudiada como un subsistema que forma parte de un sistema superior, la Administración Pública Federal. Bajo esta perspectiva la teoría moderna de la organización y la teoría general de sistema están íntimamente relacionadas.

De la definición de sistema abierto, podemos concluir que se caracterizan por determinados parámetros. Los parámetros son constantes arbitrarias que caracterizan, por sus propiedades, el valor y la descripción dimensional de un sistema específico o de un componente del sistema. Los parámetros de un sistema abierto son:

- Entradas o insumos (Input);
- Procesamiento o transformación (Throughput);
- Salidas, resultados o productos (Output);
- Retroacción o retroalimentación;
- Entropía;
- Homeostasis;
- Equifinalidad;
- Medio ambiente.

C. West Churchman, nos señala cinco consideraciones, a su comprender, básicas que el científico debe considerar cuando razone acerca del significado de un sistema:⁴⁰

1. Los objetivos del sistema considerado como un todo y más específicamente las medidas de actuación del sistema completo.
2. El medio ambiente del sistema: las restricciones fijas.
3. Los recursos del sistema.
4. Los componentes del sistema, sus actividades, metas y medidas de actuación.
5. La administración del sistema.

Para poder contar con una perspectiva más amplia de los diferentes tipos de sistemas, tal vez sea conveniente revisar la clasificación que realizó Kenneth Boulding. Dicha clasificación, es un estudio general de los sistemas, dividido en nueve diferentes niveles de sistemas, de acuerdo a su complejidad. Este modelo es muy interesante ya que puede dirigimos hacia un sistema de sistemas que tenga aplicación en la mayoría de las organizaciones.⁴¹

⁴⁰ C. West Churchman. *El enfoque de sistemas*. P. 47.

⁴¹ E. Boulding, Kenneth. Op. Cit. P. 40.

1. Nivel de los sistemas estáticos, compuestos de estructuras. Es el nivel más estudiado y que tiene mayor número de descripciones.
2. Nivel de los sistemas dinámicos simples, compuestos de movimientos predeterminados e invariables, como los mecanismos de relojería, palancas y poleas.
3. Nivel de los sistemas cibernéticos simples o mecanismos de control. Es el caso del termostato. Este nivel carece todavía de modelos teóricos adecuados.
4. Nivel de los sistemas abiertos, de existencia autónoma y autorregulable. En este nivel comienza la diferenciación entre la vida y la no-vida. Es el caso de la célula.
5. Nivel genético-societario, de la vida vegetal y que integra el mundo de la botánica, su prototipo es la planta.
6. Nivel del sistema animal, que se caracteriza por el aumento de la movilidad y comportamiento teleológico.
7. Nivel humano, o sea, la criatura humana considerada como un sistema que posee conciencia de sí misma y capacidad de emplear lenguaje y simbolismo en su comunicación.
8. Nivel del sistema social, esto, el sistema de la organización humana.
9. Nivel de los sistemas trascendentales. Son los sistemas superiores, absolutos, inevitables, pero ignorados o conocidos apenas parcialmente frente a su excesiva complejidad, y que también obedecen a una estructura sistemática lógica.

A modo de conclusión, podemos mencionar que la Teoría General de Sistemas: propicio que la distinción de la teoría moderna de la administración se enmarque dentro de una filosofía que acepta la premisa de que la única vía significativa para el estudio de la organización es enfocarla como un sistema abierto, y no como lo hacia la teoría tradicional de la organización, la cual hizo uso de un enfoque de sistema cerrado, sumamente estructurado. De igual forma, deberemos recordar que el enfoque de sistemas es primordialmente un modo de pensar sobre la tarea de administración. Proporciona una estructura para integrar los factores internos y externos del ambiente, y las diversas operaciones que afectan el éxito de una

organización, y utiliza el análisis científico para proporcionar información para la toma de decisiones en las organizaciones complejas.

2.2 La Cibernética

A partir de la Teoría General de Sistemas postulada por Bertalanffy, se desarrollaron varias disciplinas como la Teoría de la Información y la Investigación de Operaciones. Entre las nuevas disciplinas también encontramos a la *Cibernética*, que al igual que la TGS, surge como una ciencia destinada a establecer relaciones entre las diversas ciencias, en el sentido de llenar los espacios vacíos interdisciplinarios, no investigados por ninguna ciencia, como también de permitir que cada una de ellas utilice para su desarrollo los conocimientos desarrollados por las demás.

La Cibernética es una ciencia relativamente, sus principales precursores han sido Norbert Wiener, R. Ashby y Julián Bigelow. Especialmente al matemático norteamericano Norbert Wiener (1894-1963) se le considera el creador de esta ciencia (su obra más importante es *Cybernetics or Control and Communication in the Animal and the Machine*), él definió a la Cibernética como la ciencia de la dirección y comunicación en los organismos vivos y en las máquinas.

Concepto de Cibernética

La palabra *Cibernética* procede del griego *Kyberneúo*, que significa *gobernar, dirigir un navío*. Su campo de estudios son los sistemas. Stafford Beer nos propone la siguiente definición:

“La Cibernética es la ciencia de la comunicación y el control. Los aspectos aplicados de esta ciencia, están relacionados con cualquier campo de estudio que uno quiera nombrar: ingeniería, biología, física o sociología. Los aspectos formales de la ciencia investigan una teoría general del control, extractada de los campos de aplicación, y adecuada para todos ellos.”⁴²

“Cibernética es la ciencia de la comunicación y del control, ya sea en el animal, o en la máquina. La comunicación es la que vuelve los sistemas integrados y coherentes, y el control es el que regula su comportamiento. La cibernética comprende los procesos y sistemas de transformación de la información y su concretización en otros procesos físicos, fisiológicos o psicológicos. Su núcleo son

⁴² Stafford, Beer. *Cibernética y Administración*. P. 27.

los sistemas de procesamiento de los mensajes. Es una ciencia interdisciplinaria, que ofrece sistemas de organización y de procesamiento de informaciones y controles que auxilian a las otras ciencias.⁴³

De las definiciones anteriores, podemos concluir que el tema central de la Cibernética es el de la comunicación, control y procesamiento de la información de todos los sistemas, prescindiendo de su naturaleza física.

Inicialmente, la Cibernética limitó sus aplicaciones como ciencia a la creación de maquinas de comportamiento autorregulable, semejante a aspectos del comportamiento del hombre o del animal (como el robot, el computador electrónico, el radar o el piloto automático en los aviones.), en las que se hacia necesarios los conocimientos obtenidos en diversas ciencias. Posteriormente, las aplicaciones de la Cibernética se extendieron de la ingeniería a la biología, medicina, psicología y sociología, llegando rápidamente al campo administrativo. Así, los conceptos desarrollados por la Cibernética, ampliamente relacionados con la Teoría General de Sistemas, son hoy ampliamente utilizados en la Teoría Administrativa. Las nociones de sistema, retroalimentación, homeostasis, comunicación y autocontrol, son parte integrante del lenguaje empleado en la Administración Pública.

Conceptos desarrollados por la Cibernética

Entrada (Input)

Se le denomina entradas a los insumos que el sistema importa del medio ambiente exterior para poder operar, procesando o transformando esas entradas (Inputs) en salidas (Output). Dichas entradas pueden ser muy variadas, pueden ser recursos materiales, humanos, financieros, energía o información.

Salida (Output)

Son los productos o servicios que produce el sistema, es decir, es el resultado final de la operación o procesamiento de un sistema. Las salidas son la finalidad para la cual se reunieron elementos y relaciones, es decir, son la finalidad por la que se creó el sistema. Todos los sistemas producen una o varias salidas, a través de la salida el sistema exporta el resultado de sus operaciones hacia el medio ambiente.

⁴³ Chiavenato, Idalberto. Op. Cit. P. 527.

Caja Negra (Black Box)

El concepto de caja negra se refiere a un sistema cuyo interior no puede ser descubierto, cuyos elementos internos son desconocidos y que sólo puede conocerse por fuera, por medio de manipulación y de observación externa.

En la cibernética, la caja negra es en donde existen entradas que producen perturbaciones al interior del sistema, y de donde emergen salidas, es decir, otras perturbaciones resultantes de las primeras. Nada se sabe sobre la manera por la cual las perturbaciones de entrada se articulan con las perturbaciones de salida, en el interior de la caja. De ahí el nombre de caja negra, o sea, interior desconocido.

Este concepto de la caja negra, puede ser empleado en dos circunstancias: a) cuando el sistema es impenetrable o inaccesible, por alguna razón o, b) cuando el sistema es excesivamente complejo, de difícil explicación o detalle.

Retroalimentación (Feed Back)

La retroalimentación es la función del sistema que tiende a comparar las salidas del sistema con un criterio o estándar previamente establecido. La retroalimentación tiene por objetivo el control, o sea, el estado de un sistema sujeto a un monitoreo. De esta forma la retroalimentación trata de mantener o perfeccionar el desempeño del proceso haciendo que sus resultados estén siempre adecuados al estándar o criterio escogido, es básicamente un subsistema de comunicación de retorno proporcionado por la salida del sistema a su entrada, en el sentido de alterarla de alguna manera.

Sirve para comparar la manera como un sistema funciona en relación con el patrón establecido para su funcionamiento: cuando ocurre alguna diferencia entre ambos, la retroalimentación se encarga de regular la entrada, para que la salida se aproxime al estándar establecido.

Se dice que hay un estado de control cuando las operaciones de los sistemas son mantenidas mediante la corrección de las diferencias entre los productos y los criterios de salida. Este subsistema impone correcciones en el sistema, en el sentido de que adecua sus entradas y salidas y reduce los desvíos o discrepancias, es por ello que se considera a la retroalimentación como un medio de control.

Se puede decir que las principales funciones de la retroalimentación son:

- Evaluar la salida enviando mensajes al sistema, el cual regulara las próximas entradas;
- Mantener un estado relativamente estable de operación del sistema cuando se enfrenta con variables externas que pueden causar una alteración;
- A causa de esto, aumentar la probabilidad de que el sistema sobreviva frente a las presiones externas.

Homeostasis

La palabra homeostasia (también llamada homeostasis) viene del griego *homeos*, que significa semejante; y de *statis*, que significa situación. El término y el concepto de homeostasis han sido tomados de la biología donde se aplica a la facultad que poseen los organismos vivos de mantener sus condiciones de equilibrio interno a pesar de las variaciones del ambiente.

Por medio de la homeostasis el sistema busca mantener una cierta constancia en el intercambio de energía importada y exportada del ambiente, asegurando su carácter organizacional y evitando el proceso entrópico. Así, los sistemas se caracterizan por un estado de equilibrio dinámico obtenido a través de la autorregulación, o sea por medio del autocontrol (el control puede ser definido como la estrategia de la máquina-sistema- para lograr su objetivo).

La homeostasis es la capacidad con que cuenta el sistema para mantener ciertas variables dentro de límites, aunque los estímulos del medio ambiente fueren tales variables a asumir valores que sobrepasan los límites de la normalidad. De esta forma, todo mecanismo de homeostasia es un dispositivo de control para mantener cierta variable dentro de límites deseados. Es importante señalar que la homeostasis es obtenida a través de dispositivos de retroalimentación, sin los cuales el sistema no podrá obtener un equilibrio dinámico. La base de todo este proceso son los datos, la información y la comunicación.

Entropía

La entropía, (del griego *entropé*, que significa transformación) se deriva de la segunda ley de la termodinámica que se refiere a la pérdida de energía en sistemas aislados, que los lleva a la degradación, a la desintegración y a su desaparición. El término se refiere a la tendencia que los sistemas tienen al desgaste, a la desintegración. A medida que la entropía aumenta, los sistemas se descomponen en estados más simples.

A medida que aumenta la información en el sistema, disminuye la entropía, pues la información es la base de la configuración y del orden del sistema. Si la entropía significa tendencia a la pérdida, a la desintegración y a la desorganización, el contrario de la segunda ley de la termodinámica es la entropía negativa, o sea, la provisión de información adicional, capaz no sólo de reponer las pérdidas sino de proporcionar integración y organización en el sistema.

Sistemas cibernéticos

A los sistemas cibernéticos se les cataloga como extremadamente complejos, ya que se les considera como máquinas manipuladoras de información, que establecen diversas relaciones con el medio ambiente, es decir, las actividades de sus subsistemas dependen de sus capacidades para recibir, almacenar, transmitir y modificar información.

En su obra, *Cibernética y Administración*, Stafford Beer⁴⁴ establece una clasificación de sistemas, agrupándolos en cuanto a su complejidad, y en cuanto a su diferencia entre sistemas determinísticos y probabilísticos. Para él, la Cibernética se refiere al estudio de los sistemas excesivamente complejos y probabilísticos.

Los sistemas excesivamente complejos, son aquellos que no pueden ser descritos de forma precisa y detallada. El sistema probabilístico es aquel para el cual no se puede suministrar una previsión detallada. Estudiándolos intensivamente, se puede prever probabilísticamente lo que sucederá en determinadas circunstancias. En pocas palabras, no son sistemas predeterminados.

De la reflexión anterior se establecen tres propiedades de los sistemas Cibernéticos:

- Son excesivamente complejos, por lo tanto, deben enfocarse por medio de la caja negra;
- Son probabilísticos, por lo tanto, deben ser enfocados por medio de la Estadística y de la Teoría de la Información (la cual será estudiada más adelante);
- Son autorregulados, por lo tanto, deben ser enfocados por medio de la retroalimentación que garantice la homeostasis.

⁴⁴ Stafford, Beer. Op. Cit. Pp. 32-37.

Importancia de la Cibernética

Dos de las muchas consecuencias que ha implicado el desarrollo de la Cibernética son las siguientes: la automatización y la informática.

La automatización es una síntesis de ultramecanización, superracionalización (mejor combinación de los medios), procesamiento continuo y control automático. Con la automatización aparecieron las fabricas autodirigidas. Algunas industrias químicas, como las refinerías de petróleo, presentan una automatización casi total. Los autómatas, en Cibernética, son prototipos que contienen dispositivos capaces de tratar información (o estímulos) que reciben del medio ambiente y producir acciones (o respuestas). Puede ser también un prototipo o un programa que tenga capacidad de aprendizaje por prueba y error, o sea, que mejora su desempeño gracias a su propia experiencia. Lo aprendido corresponde a un nuevo arreglo interno de la estructura.

La informática es considerada la disciplina que estudia el tratamiento racional y sistemático de la información por medios automáticos. Aunque no se debe confundir la informática con las computadoras, en realidad ésta existe porque existen las computadoras. Como es bien sabido, la informática se ha transformado en una de las más importantes herramientas tecnológicas a disposición del hombre para promover su desarrollo económico y social, por la agilización del proceso de toma de decisiones y por la optimización de la utilización de los recursos existentes, entre otras cosas.

Aunque considerada como un campo de estudio reciente, la Cibernética ha proporcionado una profunda influencia sobre las ciencias, la cual al contrario de lo que comúnmente se cree, no se ha limitado a la tecnología (máquinas y computadoras). Los conceptos de la Teoría de la Información (base de la Cibernética) han contribuido a unificar las ideas en campos al parecer tan dispares como la ingeniería de sistemas, la economía y la neurofisiología, subrayando los conceptos comunes a todos ellos, tales como la homeostasis y la transmisión de la información.

2.3 La Tecnología de la Información

“Nuevos avances tecnológicos, incluyendo la disseminación del uso de Internet en la sociedad, posibilitan la revisión de los procesos de funcionamiento del gobierno y la entrega de servicios a los ciudadanos. La solución debe fomentar la *equidad* de acceso a estos servicios, evitando el crecimiento de la exclusión social, principalmente en países en desarrollo. Para el éxito de este proceso, es

fundamental una gestión efectiva de la tecnología de la información en el gobierno y sus instituciones.”⁴⁵

La información es un recurso estratégico, y así debe ser tratado por el gobierno. La información es la base para el funcionamiento de un gobierno, y en cualquier proceso de modernización del sector público hay que considerar el papel fundamental de la utilización de la tecnología de la información para proveer eficiencia, eficacia y aun ser agente de transformaciones. Sin embargo, el papel de la tecnología de la información en la modernización del sector público, solamente podrá cumplir con las expectativas cuando exista una gestión adecuada de su aplicación, que implique en el proyecto modernizador, disseminación y utilización efectiva de los sistemas de información que sustenten el proceso.

La percepción general de que los gobiernos deben ser eficaces y que deben adoptar buenas prácticas, similares a las empleadas con éxito en la iniciativa privada, está presente en los planes de modernización del sector público.

El impacto tecnológico ha provocado, en parte de la ciudadanía, una demanda al desarrollo administrativo en las organizaciones públicas. Actualmente gran cantidad de ciudadanos están acostumbrados a entrar a Internet a cualquier hora del día desde su hogar, pagar sus cuentas, transferir dinero o invertir en acciones. En consecuencia, cuestiona por qué tiene todavía que enfrentar filas, malos funcionarios, pasar por ventanillas y gastar todo el día para obtener servicios del gobierno.

De esta forma se puede observar que la modernización del sector público está en la agenda de la mayoría de los gobiernos, y la importancia tecnológica de la información como agente de cambio está presente en todos los procesos de dicha modernización.

“Además del uso tradicional de la tecnología de la información para mejorar la eficiencia, nuevos avances tecnológicos ofrecen oportunidades de fomentar una transformación en el modo por el cual el gobierno realiza y ofrece servicios. Los principales avances son:”⁴⁶

- Reducción de los costos y aumento de la capacidad de procesadores y memorias, facilitando la proliferación de microcomputadores y de dispositivos electrónicos en la sociedad;

⁴⁵ Balao, José. *Gestión de los Recursos de Tecnología de la Información en el Contexto de la Modernización Gubernamental*. P. 2.

⁴⁶ Ibid. P. 4.

- Diseminación de los servicios basados en la Internet y consolidación de las tecnologías asociadas al comercio electrónico (criptografía, identificación y autenticación –Compranet es nuestra principal referencia-). Esta tecnología es fundamental para la comunicación con los ciudadanos, y ofrece posibilidades para provisión de servicios a distancia. La organización interna del gobierno y las relaciones de éste con las empresas y los ciudadanos se basarán en modelos asociados a la Internet (Intranet);
- Técnicas de almacenamiento de datos y minería de datos, mediante los cuales las distintas áreas de actuación del gobierno (salud, educación, seguridad social, seguridad pública) pueden acceder a una cantidad enorme de información de los ciudadanos y analizar patrones, tendencias y relaciones para planificar mejor sus acciones;
- Automatización de los controles de flujos de trabajo, proporcionando una mejor gestión de la burocracia y transparencia de trámites a los ciudadanos;
- Sistemas de geoprocésamiento, auxiliando la gestión urbana y, por qué no, de impuestos.

Lo anterior, nos demuestra que los gobiernos deben reconocer la importancia económica y social de una nueva política de información, de modo de crear una sociedad de la información como una sociedad para todos. El acceso a la información es esencial para una participación plena en todas las esferas de la vida. Para evitar la ampliación de la brecha entre los que tienen acceso a la información y los que no la tienen, particularmente la brecha entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo, deben ser impulsadas estrategias para dar prioridad y promocionar inversiones adecuadas, incluyendo acceso a la tecnología, de modo de proveer oportunidades iguales para todos, es decir, una sociedad de la información deberá asegurar la equidad y el acceso universal a la información.

Para finalizar, se reconoce que la tecnología de la información está disponible y ofrece oportunidades extraordinarias para la modernización del sector público, por su parte, la sociedad exige al gobierno mejores servicios y equidad en su distribución, menos burocracia y reducción de sus costos, sin embargo, la modernización no será obtenida como un acto mágico. Para los países en desarrollo, como el nuestro, deberán vencerse muchos obstáculos políticos, sociales y de infraestructura, con alianzas entre los sectores público y privado.

Las oportunidades para favorecer el desarrollo están presentes, lo que hace falta es aprovecharlas.

Cronología de la tecnología de la información

3000 BC Surge el ábaco.

1823 -40 Charles Babbage diseña la calculadora automática.

1946 La primera computadora electrónica de alta velocidad, ENIAC, funciona mil veces más rápido que las máquinas de cómputo anteriores.

1947 Gordon Bell inventa el transistor.

1959 Robert Noyce inventa el circuito integrado, con lo que se logra colocar todo un circuito electrónico sobre una diminuta plaqueta de silicio.

1966 IBM introduce el primer disco de almacenamiento.

1971 Marcian Hoff inventa el microprocesador.

1975 Introducción de las primeras computadoras personales, es decir, máquinas programables pequeñas y suficientemente baratas como para ser usadas por particulares.

1980 Seattle Computer Products introduce el sistema operativo QDOS (Quick and Dirty Operating System) que luego Microsoft le daría el nuevo nombre de MS-DOS.

1984 Apple Computers introduce la Macintosh, con lo que establece la norma de entornos gráficos en los que basta con apuntar y oprimir un botón. El sistema operativo Windows (en su versión rudimentaria) le siguió en 1985.

1980s Se introducen las computadoras portátiles (laptop)

1993 Se desarrolla y comercializa Palm Pilot, surgen complejos dispositivos manuales de computación.

1994 Seagate introduce la unidad de disco con una velocidad de transferencia de más de 100 megabytes por segundo.

1995 Estandarización del DVD (Digital Versatile Disk), que tiene una capacidad de almacenamiento de información que supera más de ocho veces la de un disco compacto (CD)

2000 Introducción del microprocesador AMD de gigahertzios.

Programa de investigaciones futuras: entrada y salida de lenguaje natural, inteligencia artificial, procesadores, nanocomputación y computación de sistema distribuido.

2.3.1 La Información

La información juega un papel esencial en los sistemas cibernéticos y en las organizaciones públicas, vistas como sistemas abiertos pero, ¿porqué es tan importante su papel?. Esa pregunta intentaremos resolver definiendo y analizando algo que a simple vista parece obvio, pero que en nombre de su obviedad en muchas ocasiones no se le presta el estudio adecuado que requiere dicho elemento, tan vital para las organizaciones y los sistemas tecnológicos.

La comunicación en las instituciones públicas es un elemento fundamental que condiciona el trabajo y la interacción de las personas y grupos que las conforman. La comunicación es importante porque representa transferencia, flujo e intercambio de información. Siendo un poco redundantes diremos que en las organizaciones los elementos los constituyen las personas que están dentro del sistema y si se quiere que esas personas actúen en una forma concertada, deben comunicarse, es decir, deben recibir y transmitir información.

La comunicación, y la información que contiene, es lo que eslabona a los elementos de una organización, de hecho, es indispensable para su existencia, y por ello, el estudio de su naturaleza y de sus funciones es muy importante para todo servidor público que desee actuar con base en información confiable que le dé un sentido racional a sus acciones.

La importancia para la administración de llevar a cabo la tarea de realizar el estudio de la información, no es cuestionable si observamos dos fenómenos:

- Las instituciones públicas son, principalmente, un conjunto de personas y grupos que interactúan orientados hacia un objetivo, y sus acciones para alcanzarlo son estimuladas por información.
- El objetivo primordial de la administración es buscar la coordinación integral de las acciones diferenciadas que realizan las personas y grupos que conforman la organización, a través de la adecuada comunicación de objetivos y metas. Para esta coordinación integral es necesario un intercambio constante de información.

Concepto de información

Establecida la importancia de la información, el siguiente paso es definirla. En aspectos generales podemos decir que la información es un conjunto determinado de datos⁴⁷ con un significado, que reduce la incertidumbre con respecto algún problema o que aumenta el conocimiento con respecto algún fenómeno.

“En el lenguaje diario, la idea de información está ligada a la de novedad y utilidad, pues información es el conocimiento (no cualquier conocimiento) disponible para el uso inmediato y que permite orientar la acción, al reducir el margen de incertidumbre que rodea a las decisiones cotidianas.

En la sociedad moderna, la importancia de la disponibilidad de información amplia y variada, crece proporcionalmente con el aumento de la complejidad de la propia sociedad.”⁴⁸

La información carece de toda validez para el gerente público y para las instituciones, en tanto no sea convertida en un insumo para la gestión administrativa. Toda la información es útil en las instituciones y para los administradores, no obstante indispensable someterla a un proceso discriminatorio basado en un sistema de selección de datos antes de presentarla a las unidades o personas que habrán de utilizarlas, como estímulo para la gestión administrativa.

Para que la información sirva satisfactoriamente a la integración y funcionamiento racionales de la institución, deberá satisfacer los siguientes requisitos cualitativos:⁴⁹

- La información deberá ser suficiente;
- No contaminada;
- Confiable;
- Oportuna;
- Útil;
- Deberá contener datos actuales;
- Se deben considerar sus cualidades en cuanto a costos (relación entre Costos-Beneficios);
- Deberá tener la cualidad de la racionalidad.

⁴⁷ Los datos pueden considerarse como señales, ordinariamente observaciones registradas, que no afectan el comportamiento. Sin embargo los datos pueden convertirse en información, si se afecta el comportamiento. Hasta que los datos se vean y organicen adecuadamente para tratar un problema dado, no son información.

⁴⁸ Chiavenato, Idalberto. Op. Cit. P. 539.

⁴⁹ Lozano, Arturo. *Notas Introdutorias al Estudio de los Sistemas de Información para la Administración*. P. 19.

Propósitos de la información

Otro elemento de la información es que debe tener un objetivo, es decir, la información debe tener un propósito en el momento en que se transmite a una persona o una unidad administrativa, porque de otra forma será simplemente ruido o datos sin sentido, y en estos casos, la información no será aceptada. Así, la información que se comunica a las personas tiene una gran variedad de propósitos, debido a la gran variedad de actividades de las personas en las instituciones. Los propósitos básicos de la información son dar a conocer, valorar, persuadir u organizar otra información. En las organizaciones públicas, algunos de los propósitos de la información son la creación de nuevos conceptos, la identificación y solución de problemas, el planeamiento, el control y la toma de decisiones.

“El propósito de la información es la eficacia, o sea, el logro de los resultados deseados. La información es una condición necesaria para la eficacia de la acción; una acción ciega, rara vez alcanzará sus fines, mientras que una acción informada, los alcanzará casi siempre.”⁵⁰

Dentro de los propósitos de la información señalados anteriormente, hay uno muy importante que debe ser considerado ya que se le presenta día con día al servidor público: la toma de decisiones (sucesión de pasos con el objetivo de seleccionar una alternativa, entre varias, para resolver un problema). Simplemente al considerar que una decisión racional está basada siempre en información, observamos su importancia. No se puede concebir un proceso de toma de decisiones que no cuente con información suficiente para operar, o que no produzca información.

“Se ha dicho que la receta de una buena decisión es la siguiente: noventa por ciento de información y diez por ciento de inspiración. La información es el catalizador de la administración, y el ingrediente que reúne las funciones administrativas de planeamiento, operación y control.”⁵¹

Sistemas de información

¿Cómo es que obtiene una institución pública y sus mandos medios y superiores la información necesaria para la toma de decisiones? No sería lógico pensar que cada persona a través del esfuerzo individual obtenga bajo criterios y apreciaciones personales su propia información, esto solamente conduciría a la ineficiencia y a la parálisis institucional. Por ello, cuando se habla sobre la importancia de la

⁵⁰ *Diccionario UNESCO de Ciencias Sociales*. Vol. II. P. 1094.

⁵¹ G. Murdick, Robert y E. Ross, Joel. Op. Cit. P. 182.

información en las organizaciones, se habla al mismo tiempo sobre sistemas de información gerenciales o sistemas administrativos de información. No importa que nombre se les asigne, lo importante es saber que hablamos sobre la importancia de contar con sistemas de información.

El ingrediente necesario para la toma de decisiones y para las actividades administrativas, es la información. Por ello, un estudio cuidadoso de los datos, del almacenamiento, procesamiento y recuperación de los mismos, así como de las características de la comunicación, información y de la solución de los problemas de decisión, es absolutamente indispensable para la comprensión de los sistemas de información.

Definiendo a los sistemas de información, podemos decir que son un subsistema altamente organizado, integrados por ingenios físicos e intelectuales dentro de las organizaciones, cuyos principales atributos son captar, identificar, seleccionar, clasificar, almacenar, procesar y proporcionar información en respuesta a las necesidades de la gestión administrativa, y que por la importancia de su accionar, representan el catalizador y el centro nervioso de las organizaciones. Además, es el sistema común que permite la integración de las funciones, recursos y niveles administrativos, es decir, permite que funcionen todos los subsistemas de la organización como un todo integrado.

Los factores que implementan la efectividad de los procesos de decisiones, y que son propiciados por los sistemas de información, son principalmente los siguientes:⁵²

- Un mejor conocimiento de la situación;
- Un mejor conocimiento de las alternativas;
- Una mayor gama de alternativas en consideración;
- Selección de un curso de acción más conveniente;
- Reducción del tiempo empleado en el proceso;
- Reducción de los costos de operación y ruptura;
- Permiten lograr una mayor coherencia entre los distintos planes institucionales;
- Regulan la base informativa de las instituciones propiciando un fácil y rápido acceso de ella a cualquier miembro de la organización que la necesite;
- El control que se obtiene sobre la información y sus usos facilita el que se satisfagan los requisitos institucionales en un grado conveniente.

⁵² Lozano, Arturo. Op. Cit. P. 35.

Actualmente cuando nos referimos a los sistemas de información para la gestión administrativa, estamos hablando de tecnología, es decir, hablamos de sistemas de información para gestión administrativa basados en computadoras, ya no es factible hablar, con el avance tecnológico de la sociedad, de sistemas de información tradicionales, basados en la administración de enormes cantidades de documentos archivados en forma física, en papel.

La computadora es considerada uno de los más importantes inventos que ha producido grandes adelantos en la historia, para ayudar al hombre en su proceso de pensamiento y aumentar su capacidad de tomar decisiones. Así, la introducción de las computadoras en este campo ha permitido la formación de buenos decididores, introduciendo métodos científicos y facilitando la toma de decisiones.

Por la complejidad e importancia de sus funciones, las organizaciones administrativas que integran el sector público nacional requieren, y deben contar, con sistemas de información integrados tanto científica como tecnológicamente que den respuesta a sus necesidades de gestión y que les permita responder, de forma ágil y oportuna, a las necesidades de la población. Para ello es necesario contar con suficientes recursos y la suficiente sensibilidad política, social y administrativa para mantener la capacidad del personal público de estar a la altura y al mismo ritmo del desarrollo tecnológico, y de esta forma, aprovechar al máximo todos los avances logrados en el campo de la informática, facilitando la optimización en el uso de los recursos públicos.

2.3.2 La Informática

“En esta época no es posible considerarse un ciudadano culto si no se comprenden, en términos generales, las posibilidades y limitaciones de las computadoras, si no se sabe cómo trabajar con programas de computación de uso genérico para hacer que estas máquinas produzcan los resultados deseados y si no se conoce la forma de adquirir programas para computadoras y sistemas de información.

Aunque actualmente se construyen rascacielos monumentales, es posible que el mayor logro de la época actual no radique en los proyectos de construcción; antes bien, quizá los historiadores del futuro consideren esta era como el momento en que la humanidad desarrollo instrumentos que le permitieron ampliar su

inteligencia y adquirir la información necesaria para explorar nuevos sistemas de medicina, educación, fabricación y gobierno”⁵³

Lo que fue la Revolución Industrial para el siglo XIX, lo fue la computadora para el XX, y muy probablemente lo será también para el siglo actual, y es que las computadoras se han convertido en la más importante herramienta tecnológica a disposición del hombre para promover su desarrollo económico y social. Lo anterior se debe a las muy diversas tareas que puede realizar la computadora, como lo son: procesamiento de datos, creación de modelos, simulación, programación de decisiones, cálculos matemáticos, y un largo etcétera. Aumentando sus capacidades con la introducción de otras tecnologías informáticas, como el Internet, las computadoras ensanchan aun más su campo de aplicación dentro de la Administración Pública, hablándose actualmente de servicios públicos a través de medio electrónicos de comunicación, o de comunicación integral de la Administración Pública en tiempo real por medio de las Intranet. Todo esto representa un campo de oportunidades para el sector público que deberá ser aprovechado, y que en gran medida se debe al desarrollo de la informática.

Aunque no se debe confundir la informática con las computadoras, en realidad ésta existe porque existen las computadoras⁵⁴. De esta forma, el procesamiento de la información llevó al surgimiento del computador electrónico, el cual dio inicio a la era de la informática, a partir de 1945. El primer computador electrónico fue probablemente el “Eniac”, construido para el ejército americano entre 1942 y 1945.

La informática es considerada la disciplina que estudia el tratamiento racional y sistemático de la información por medios electrónicos. En realidad, la informática es parte de la cibernética que trata de la relación entre las cosas y sus características, de manera que las representa a través de soportes de información; trata también de la forma de manipular esos soportes, en lugar de manipular las propias cosas. La informática es uno de los fundamentos de la teoría y de los métodos que proveen las reglas para el tratamiento de la información.

De esta forma, al hablar de informática y computadoras, deberemos hablar también de sistemas de información basados en computadoras, los cuales son de vital importancia en el sector público. Sencillamente, una dependencia pública no puede sobrevivir sin ninguna información. Y en la actualidad, gracias al avance tecnológico, cuando nos referimos a sistemas de información, hablamos siempre de sistemas basados en tecnología informática, ya que no cabe duda que las

⁵³ H. Sanders, Donald. *Informática, Presente y Futuro*. P. 10.

⁵⁴ En un sentido formal, una computadora es un sistema electrónico rápido y exacto que manipula símbolos (datos) y que está diseñado para aceptar datos de entrada, procesarlos y producir salidas (resultados) bajo la dirección de un programa de instrucciones almacenado en su memoria.

computadoras representan la tecnología más eficiente para manejar la información institucional. Es más, podríamos mencionar que desde la invención de la escritura, alrededor del año 3,000 antes de Cristo, no ha habido un adelanto que tenga la influencia de la computadora, tanto para el procesamiento como para el almacenamiento de información.

Así, desde la década de los años setenta con el gran desarrollo de la informática y de las computadoras, el gerente público ha intentado, y actualmente deberá estar preparado para tomar parte activa en el diseño, instalación, mejoramiento o simple estudio y empleo de los sistemas de información basados en computadoras, y no sólo eso, deberá estar capacitado para entender y emplear las nuevas tecnologías de información para hacer la gestión pública más eficiente.

Los elementos básicos de un sistema de información basado en computadoras son:⁵⁵

- Métodos y procedimientos;
- Equipo de cómputo;
- Métodos de información;
- La gente;
- La institución;
- El dinero.

Centrando nuestra atención en el equipo de cómputo, éste y el equipo relacionado con el mismo, es el catalizador más notable para el buen funcionamiento del sistema, aunque se debe mencionar, no es el elemento vital de los sistemas de información.

El diseño de los sistemas de información debe tener en cuenta la utilización económica de ese equipo. Esto no significa que por sí solas las computadoras constituyan un sistema, ni que la institución que cuente con un equipo moderno de cómputo tenga también necesariamente un buen sistema de información. El equipo no lo es todo. La intervención administrativa en el diseño de los sistemas, la aplicación de tecnología moderna a los problemas administrativos y el capital humano se cuentan entre las demás consideraciones que forman un buen ambiente para los sistemas de información. La computadora es la maquinaria, el soporte del sistema, es indispensable contar con la tecnología adecuada, y más importante planear su uso. De esta forma el gerente público debe aprender a controlar la computadora y al sistema de información, para que ésta no lo controle a él.

⁵⁵ G. Murdick, Robert y E. Ross, Joel. Op. Cit. P. 189.

Los sistemas de información basados en computadoras, tienen los elementos y atributos de los sistemas en general, y pueden describirse en términos de esos elementos:

- Entradas;
- Procesamiento;
- Almacenamiento;
- Salidas.

2.4 Redes

La red se está convirtiendo en la base de creación de riqueza en las economías de todo el mundo. Al igual que los tendidos de energía eléctrica, las carreteras, los puentes y otros servicios constituían la infraestructura de nuestras viejas economías basadas en la industria y la explotación de los recursos, la red se está convirtiendo en la infraestructura de una nueva economía del conocimiento. Ninguna sociedad puede tener éxito en la economía global si no cuenta con una sofisticada infraestructura de la red y con usuarios activos e informados.

“Los contribuyentes de todas partes quieren un Estado mejor y más barato. El mensaje es sencillo: hacer pequeños ajustes al sistema no basta. Lo que hace falta es reinventar enteramente al Estado. Instalar la tecnología en un cuerpo político disfuncional no resolverá el problema. Pero si se conciben adecuadamente, las redes pueden ser cruciales para mejorar la tarea del gobierno. Los programas y algunos servicios públicos se pueden distribuir electrónicamente a través de la red, y así mejorar la difusión, calidad y reducir los costos. Los departamentos virtuales pueden combinar el trabajo de muchos organismos para ofrecer una ventanilla única a los ciudadanos.”⁵⁶

Nuestra sociedad y las relaciones económicas, políticas y sociales que la caracterizan no son las mismas de cincuenta años atrás. En nuestros días, las transformaciones tecnológicas actuales se entrelazan con otra transformación, a saber, la mundialización, y juntas van creando un nuevo paradigma: la era de las redes. Esas transformaciones aumentan las posibilidades de desarrollo, aumentan las recompensas sociales y económicas de las sociedades que se adaptan al cambio y entienden el nuevo paradigma que se gesta a su alrededor. Por ello, las nuevas

⁵⁶ Cebrían, Juan Luis. *La Red*. Grupo Santillana, España, 2000. P. 24.

condiciones mundiales exigen alteraciones, innovaciones en la política pública a escala nacional y mundial para dominar las transformaciones tecnológicas actuales y emplearlas como instrumento para el desarrollo de las sociedades.

¿Qué es una red?. Se ha definido como *red* a la conexión de varias computadoras a través de un cableado especial, para compartir datos. En términos reales, las redes se pueden conectar mediante diferentes tipologías; es decir, formas de construcción o arquitecturas, pueden utilizar diferentes tipos de cables (más comúnmente con líneas telefónicas), mediante satélite, inalámbricas, con fibras ópticas, etc. Pueden compartir equipos periféricos, utilizar diferentes sistemas operativos y protocolos. Hay que mencionar que las definiciones en este campo de estudio se van ampliando conforme avanza el desarrollo tecnológico.

Las tres grandes divisiones entre las redes de computadoras, se refieren al área donde están ubicadas las terminales y servidores de la red. Las redes que se encuentran en un área geográficamente limitada, se conocen como *redes de área local* (Local Area Network, LAN), y son las más comunes, como las de oficinas en un mismo edificio, en tiendas o fabricas.

Las que se encuentran ubicadas en grandes extensiones territoriales; en todo un país o varios países, conectadas mediante diferentes dispositivos, se denominan *redes de área amplia* (Wide Area Network, WAN). Estas redes son las que generalmente emplean los gobiernos y sus administraciones públicas, centros de investigación, instituciones de seguridad, el ejército y armada.

También existe un tercer tipo de red que se circunscribe a zonas metropolitanas conocidas como *redes de área metropolitana* (Metropolitan Area Network, MAN), que se emplean para enlazar servicios urbanos como el control del tráfico y semáforos en una ciudad o servicios bancarios de un estado. Los componentes de una red ya no son solamente computadoras, sino estaciones de trabajo, servidores de la red, equipos periféricos que se pueden compartir entre todos los usuarios de la red como impresoras, graficadores, módems, scanners y otros.

Habiendo definido lo que es la red, pasaremos a las implicaciones sociales: qué beneficios y problemas aportan las nuevas tecnologías para la sociedad y cómo puede aprovechar esta tecnología la Administración Pública para encaminar a la sociedad hacia el bien común.

El aporte principal de las innovaciones tecnológicas radica en que constituyen un medio para lograr el desarrollo del país debido a sus repercusiones en el crecimiento económico gracias al aumento de la productividad en todos los campos de actividad del ser humano. Elevan los rendimientos en el campo, en el sector

privado, en la educación, en la salud, en los procesos gubernamentales y en los servicios que la Administración Pública ofrece a los ciudadanos.

“¿Qué tiene de nuevo y diferente la tecnología de la información y las comunicaciones como medio para erradicar la pobreza, y encaminar así a la sociedad hacia el bien común en el siglo XXI?”⁵⁷

- Primeramente, constituye un aporte omnipresente en casi todas las actividades humanas: puede emplearse en una variedad casi infinita de lugares y para innumerable fines;
- En segundo término, la tecnología de la información y las comunicaciones elimina los obstáculos que se oponen al desarrollo humano, al menos de tres maneras que antes resultaban imposibles:
 - Elimina los obstáculos que se oponen al conocimiento;
 - Elimina los obstáculos que se oponen a la participación;
 - Elimina los obstáculos que se oponen a las oportunidades económicas.

Las redes permiten:

- Incrementar la participación política de la población;
- Una mayor transparencia en los procesos que realiza la Administración Pública;
- Mejores servicios públicos (servicios por medios electrónicos);
- Mejoras en el campo de la salud y la educación.

Estos ejemplos son sólo el comienzo.

El aprovechamiento de las posibilidades que brindan estas nuevas tecnologías dependerá de su adaptación a las condiciones existentes en los países en desarrollo como el nuestro. Se debe desarrollar tecnología, la iniciativa privada y el sector público deberán implantarla y financiar investigación, es necesario proporcionar dispositivos baratos, y facilitar el acceso a la población de escasos recursos. De esta forma, el hacer de la tecnología un instrumento al servicio del desarrollo nacional requiere un gran esfuerzo e inversiones deliberadas por parte del sector público a fin de crear y diseminar ampliamente las innovaciones, esto resulta muy importante para el gobierno, ya que para ofrecer cualquier tipo de servicio por

⁵⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-. *Informe Sobre Desarrollo Humano 2001*. P. 38.

medio de la red, es indispensable que el mismo llegue a la mayoría de la población, tratando día con día de llegar a la ansiada universalidad de los servicios públicos.

“El bajo ingreso de los hogares impide que la expansión de las redes sea mayor. La conexión de una parte importante de la población presenta dificultades en las regiones en desarrollo. No obstante, si las adaptaciones tecnológicas y las innovaciones institucionales amplían el acceso, la brecha digital no tiene por qué ser eterna.”⁵⁸

“Estoy convencido de que estas tecnologías son indispensables para insertarnos con éxito en la economía global. Hoy por hoy una de las principales ventajas competitivas de una economía, es la conectividad. Estar enlazados significa conocimiento, vanguardia y prosperidad, por eso el acceso de nuestras sociedades a los sistemas de comunicación y de información multiplicará las posibilidades de desarrollo humano y de crecimiento económico.

Les felicito por su determinación de aprovechar los avances tecnológicos con un claro sentido social. La conectividad tiene que llegar a las zonas marginadas, a las familias excluidas, a donde está la pobreza, tal como tenemos en México, 40 millones de pobres que pueden beneficiarse ampliamente, precisamente de este esfuerzo de mejora de Gobierno y de conectividad.”⁵⁹

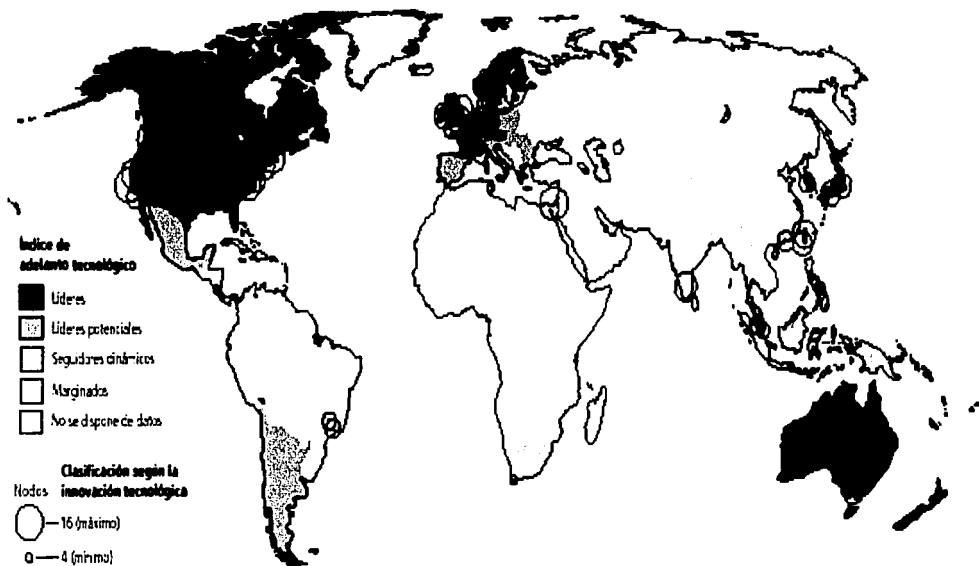
El siguiente cuadro nos muestra la geografía de la innovación y el adelanto tecnológicos, y nos permite observar en qué nivel nos encontramos, y a partir de esto, podremos establecer que tanto debemos trabajar para desarrollar e implantar la tecnología en el país.

⁵⁸ Ibid. P. 37.

⁵⁹ Palabras del Presidente de la República C. Vicente Fox Quesada, en la “Presentación del Programa de Gobierno Electrónico, Puebla Digital, en el marco del II Encuentro Iberoamericano de Ciudades Digitales”, celebrado el 2 de mayo de 2001, en el estado de Puebla.

Geografía de la innovación y el adelanto tecnológico

INFORMACIÓN PARA LA INVESTIGACIÓN Y EL DESARROLLO



Fuente: Informe Sobre Desarrollo Humano 2001 –PNUD–

Nodos mundiales de innovación tecnológica En el año 2000 la revista Wired consultó a fuentes locales de los gobiernos, la industria y los medios de información para determinar los lugares de mayor importancia en la nueva geografía digital. Cada lugar se clasificó del 1 al 4 atendiendo a cuatro aspectos, a saber, la capacidad de las universidades e instalaciones de investigación de la zona para formar trabajadores calificados o crear nuevas tecnologías, la presencia de empresas nacionales y multinacionales establecidas que proporcionen conocimientos especializados y estabilidad económica, el dinamismo empresarial de la población para poner en marcha nuevas empresas y la disponibilidad de capital de riesgo para lograr que las ideas lleguen al mercado. Se estableció la existencia de 46 nodos tecnológicos, los cuales se señalan en el mapa con círculos negros.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Clasificación				
'6 Silicon Valley (EE.UU.)	'13 Taipei (provincia china de Taiwán)	Copenhague (Dinamarca)	10 Baden-Wurtemberg (Alemania)	(Reino Unido)
'5 15 Boston (EE.UU.)	'13 Bangalore, India	'11 Bavaria (Alemania)	10 Oulu (Finlandia)	8 Saxony (Alemania)
'5 Estocolmo-Gösta (Suecia)	'12 Nueva York (EE.UU.)	'11 Flandes (Belgiac)	10 Melbourne (Australia)	8 Sophia Antipolis (Francia)
'5 Israel	'12 Albuquerque (EE.UU.)	'11 Tókyo (Japón)	9 Chicago (EE.UU.)	8 Incheon (Rep. de Corea)
'4 Raleigh-Durham-Chapel Hill (EE.UU.)	'12 Montreal, Canadá	'11 Kioto (Japón)	9 Hong Kong (China) (RAE)	8 Kuala Lumpur (Malasia)
'4 Londres (Reino Unido)	'12 Seattle (EE.UU.)	'11 Hsinchu (provincia china de Taiwan)	9 Queensland (Australia)	7 Campinas (Brasil)
'4 Helsinki (Finlandia)	'12 Cambridge (Reino Unido)	10 Virginia (EE.UU.)	9 Sao Paulo (Brasil)	7 Singapur
'3 Austin (EE.UU.)	'12 Dublin (Irlanda)	10 Thames valley (Reino Unido)	8 Salt Lake City (EE.UU.)	6 Trondheim (Noruega)
'3 San Francisco (EE.UU.)	'11 Los Angeles (EE.UU.)	'10 Paris (Francia)	8 Santa Fe (EE.UU.)	4 El Ghazala (Túnez)
	'11 Malmö (Suecia)		8 Gaisgow-Edimburgo	4 Gauteng (Sudáfrica)

Fuente: Hübner 2000.

Cuatro categorías del índice de adelanto tecnológico (véanse e anexo 2.1 y e cuadro A2.1 del anexo, pág. 48)

LÍDERES	LÍDERES PÓTENCIALES	SEGUIDORES DINÁMICOS	MARGINADOS
Irlanda (2 nodos)	España	Uruguay	Túnez (1 nodo)
Estados Unidos (13 nodos)	Italia	Sudáfrica (1 nodo)	Paraguay
Suecia (2 nodos)	República Checa	Tailandia	Ecuador
Japón (2 nodos)	Hungría	Trinidad y Tobago	El Salvador
Corea, Rep. de (1 nodo)	Eslovenia	Panamá	República Dominicana
Países Bajos	Hong Kong (China, RAE)	Brasil (2 nodos)	República Árabe Siria
Reino Unido (4 nodos)	Eslovaquia	Filipinas	Egipto
Canadá (1 nodo)	Grecia	China (3 nodos)	Argelia
Australia (1 nodo)	Portugal	Bolivia	Zimbabue
Singapur (1 nodo)	Bulgaria	Colombia	Indonesia
Alemania (3 nodos)	Polonia	Perú	Honduras
Noruega (1 nodo)	Malasia	Jamaica	Sri Lanka
Irlanda (1 nodo)	Croacia	Israel, Rep. Islámica de	India (1 nodo)
Bélgica (1 nodo)	México		
Nueva Zelanda	Chipre		
Austria	Argentina		
Francia (2 nodos)	Rumania		
Israel	Costa Rica		
	Chile		

Fuente: Informe Sobre Desarrollo Humano 2001 - PNUD.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.4.1 Internet

Internet y todas sus posibles aplicaciones están cambiando nuestra forma de percibir al mundo muy rápidamente, disolviendo las tradicionales fronteras geográficas. Cada vez es más evidente que las nuevas tecnologías de información están cambiando la forma como aprendemos, compramos o nos relacionamos con otras personas o instituciones, ya sean públicas o privadas. En el contexto de esta nueva revolución tecnológica, existe un amplio convencimiento de que los países que incorporen de forma más rápida e intensa tales tecnologías, disfrutaran de mayores oportunidades de aprendizaje y de desarrollo económico y social en los próximos años.

Ante esta realidad, el impulsar el empleo de las tecnologías de la información, para el desarrollo de la llamada "sociedad de la información", aparece claramente como una tarea cada vez más importante para el ámbito público.

Una primera forma de acción consiste en que la Administración Pública debe de incorporar las tecnologías de la información más actuales (Internet e Intranet) a sus procesos de gestión internos, así como también a sus mecanismos de relación externa con los ciudadanos a los que se debe. Esta es una actividad básica, necesaria para aumentar la productividad y efectividad del sector público y para ejercer un estímulo de desarrollo al conjunto de la sociedad.

Definición de Internet

La Internet es esencialmente una red gigante que está compuesta de miles de pequeñas redes. Consiste de computadoras, líneas de teléfono y otros dispositivos de comunicación que ayudan a mantener estas pequeñas redes unidas. Es una infraestructura que soporta la transmisión de datos electrónicos.

La red Internet es el resultado de comunicar miles de redes de computadoras entre sí. Permite conectar diferentes tipos de redes, que pueden ser de área local (LAN) o de área extensa (WAN), utilizando protocolos como TCP/IP, que identifican los datos aunque procedan de diferentes tipos de equipos (PC's, Macintosh, Amiga) y usen sistemas operativos anteriormente incompatibles como UNIS, MS-DOS, etc., pero lo más importante es que en Internet se comparte e intercambian información más de cien millones de personas de todo el mundo.

Utilizando una PC (Computadora Personal) y una terminal en el hogar, en una escuela o en una institución, es posible acceder cientos de miles de computadoras

alrededor de todo el mundo. Con el programa adecuado se puede transferir archivos, conectarse en forma remota a una computadora que se encuentre a miles de kilómetros de distancia y usar el correo electrónico (e-mail) para mandar y recibir mensajes.

Podemos mencionar que Internet es una red de redes de ordenadores capaces de comunicarse entre ellos. Sin embargo, Internet es más que una tecnología, es un medio de comunicación, de interacción y de organización social. Internet es ya y será aún más el medio de comunicación y de relación esencial sobre el que se basa una nueva forma de sociedad en la que ya vivimos, que basa cada vez más sus formas de relación e información en la red, y en eso consiste principalmente esta revolución tecnológica, con Internet lo que conseguimos son motores de conocimiento, conseguimos mover información que antes no podíamos mover.

Orígenes de Internet

Las raíces de Internet llegan hasta la guerra fría y al momento en que la desaparecida Unión Soviética lanza el "Sputnik" en 1957. Ante esto, el gobierno de Estados Unidos estaba comprensiblemente preocupado por el retraso percibido en investigación de defensa. Por ello crearon la Agencia de Proyectos de Investigación Avanzada (ARPA) para acelerar la investigación en defensa y temas afines. Los proyectos de ARPA utilizaron la experiencia de las mejores universidades de los Estados Unidos. Para facilitar las actividades de investigación conjunta, el gobierno estadounidense desarrolló en 1968 un plan para comunicar a cuatro de sus universidades mediante una red experimental de computadoras, ARPANET.

El gobierno seleccionó una tecnología de comunicaciones para ARPANET llamada conmutación de paquetes, que permitía transferir datos mediante pequeños paquetes junto con su dirección de destino, vía telefónica. Conectar las redes de las universidades no fue fácil ya que sus computadoras eran diferentes y respondían a distintos sistemas operativos. Por ello se tuvo que modificar las computadoras para que los paquetes, las direcciones y los datos recibidos usaran el mismo conjunto de reglas, conocidas como protocolo. Un protocolo es una descripción detallada de los mensajes que necesitan intercambiarse y las reglas que han de seguir los dos o más sistemas para conseguir intercambiar información.

Los protocolos originales de ARPANET fueron definidos por estudiantes graduados de las cuatro universidades, y los documentos de especificación inicial que diseñaron se titularon como "Petición de Comentarios" (RFC, por sus sigla en Inglés). Cuando profesionales tomaron esta parte del proyecto, los RFC se convirtieron en documentos definitivos fijando el estándar del conjunto de

protocolos de Internet. Como las definiciones de los protocolos de los RFC eran públicas, cualquier desarrollador de software podía emplearlos para programar una computadora que entendiese el protocolo. Como consecuencia de ello, ARPANET creció y el experimento fue un éxito. En 1972 ARPANET interconectaba a la mayoría de las universidades más importantes de los Estados Unidos. Con el tiempo se cambia el nombre a Internet y, para 1993, Internet deja de ser la red de instituciones gubernamentales y universidades para convertirse en la red pública más grande del mundo.

Los párrafos anteriores muestran a los Estados Unidos como los creadores de Internet, y aunque es verdad que fueron sus principales promotores, también lo es que la creación de ésta tecnología se desarrolla desde el principio a partir de una red internacional de científicos y técnicos que comparten y desarrollan tecnologías en forma de cooperación. La tecnología clave de Internet, la conmutación de paquetes, la inventaron en paralelo, y sin establecer comunicación alguna durante mucho tiempo, Paul Baran en California y Donal Davies en Gran Bretaña. Por tanto, la tecnología clave ya se desarrollaba en paralelo entre Europa y los Estados Unidos. El desarrollo de los protocolos TCP/IP se hace por Vinton Cerf, en Estados Unidos colaborando estrechamente con Gérard Lelan del grupo francés Cyclades. De igual forma cabe mencionarse que aunque Internet nace como programa militar, dentro del Departamento de Defensa de los estados Unidos, en realidad, nunca tuvo aplicación militar, lo que tuvo fue sólo su financiamiento.

Importancia de Internet

Una idea general sobre lo que implica Internet para la sociedad actual, nos la proporciona Manuel Castells en su trabajo: *Internet y la sociedad red*.⁶⁰

“Internet es la sociedad, expresa los procesos sociales, los intereses sociales, los valores sociales, las instituciones sociales. ¿Cuál es, pues, la especificidad de Internet, si es la sociedad? La especificidad es que constituye la base material y tecnológica de la sociedad red, es la infraestructura tecnológica y el medio organizativo que permite el desarrollo de una serie de nuevas formas de relación social que no tienen su origen en Internet, que son fruto de una serie de cambios históricos pero que no podrían desarrollarse sin Internet. Esa sociedad red es la sociedad que yo analizo como una sociedad cuya estructura social está construida en torno a redes de información a partir de la tecnología de información microelectrónica estructurada en Internet. Pero Internet en ese sentido no es simplemente una tecnología; es el medio de comunicación que constituye la forma

⁶⁰ Castells, Manuel. *Internet y la Sociedad Red*. Instituto Internacional de Gobernabilidad. P. 18.

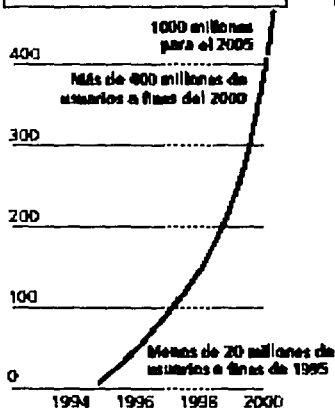
organizativa de nuestras sociedades, es el equivalente a lo que fue la factoría o la gran corporación en la era industrial. Internet es el corazón de un nuevo paradigma sociotécnico que constituye en realidad la base material de nuestras vidas y de nuestras formas de relación, de trabajo y de comunicación. Lo que hace Internet es procesar la virtualidad y transformarla en nuestra realidad, constituyendo la sociedad red, que es la sociedad en que vivimos.”

Otra forma de observar la importancia y magnitud de Internet, es analizando el enorme crecimiento que ha tenido en los últimos cinco años. Internet ha crecido de manera exponencial, de 16 millones de usuarios en 1995 a más de 400 millones en el año 2000, y se espera que llegue a mil millones de usuarios en el 2005. Esta enorme difusión debe aprovecharse, ya que Internet se convierte en el medio de comunicación más importante del siglo XXI, pero no será aprovechado colocando solamente paginas WEB del gobierno en la Red, que proporcionan información general del sector público: reuniones, legislación, proyectos, algunos documentos oficiales. La información mencionada es importante, pero las aplicaciones y alcances reales de la tecnología van más allá, y esto debe quedar claro, las instituciones y las personas son quienes dan forma y profundidad a las aplicaciones de Internet, ésta tecnología no fue creada para sólo colocar información en la red, o para que las personas cuenten con tecnología para su entretenimiento, eso es importante, pero la interacción que nos ofrece (servicios públicos-ciudadanos) lo es más, porque proporcionara grandes beneficios para la sociedad.

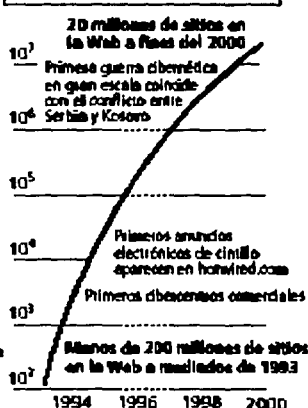
La tecnología (Compranet lo demuestra), nos permite establecer una gran interacción con los ciudadanos que veinte años atrás era inimaginable, el gobierno electrónico (e-government) es gracias a Internet toda una realidad que ofrece grandes oportunidades para lograr el desarrollo económico y social del país. Dichas oportunidades deben ser aprovechadas a tiempo, de lo contrario el país se atrasara en la aplicación de estas tecnologías y ya no serán factor para el desarrollo nacional. Se deben aprovechar las oportunidades que nos brinda la era de las redes, porque ésta también es una era de peligros. A las personas, las organizaciones y las sociedades que se queden atrás se les pasara factura rápidamente. Por ello, se debe trabajar para crear el futuro para el bien colectivo.

Desarrollo de Internet

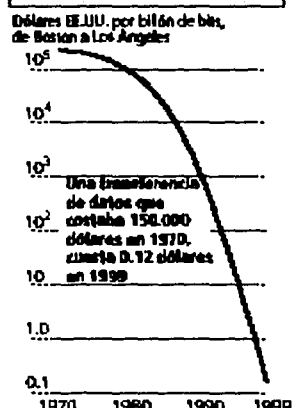
Más personas tienen acceso...
Millones de usuarios de la Internet



...a más información...
Número de sitios en la Web



...a más bajo costo
Costo de transmisión



Fuente: Informe Sobre Desarrollo Humano 2001 -PNUD-

2.4.2 Intranet

"Internet no sería lo que es si no pudiera combinarse, como de hecho sucede, con las redes informales internas que numerosas empresas, clubes, cooperativas de usuarios e instituciones han sido capaces de construir. Es la suma de Internet e Intranet —así se llaman esas redes internas— lo que convierte al fenómeno en explosivo y revolucionario, al combinar todas las formas de comunicación posibles entre individuos y colectivos muy distantes. La popularidad de Internet ha minimizado hasta ahora, a los ojos de la opinión pública, la importancia creciente de Intranet, cuya multiplicación en los próximos años caracterizará de manera irreversible a la llamada sociedad digital."⁶¹

⁶¹ Cebrían, Juan Luis. Op. Cit. P. 67.

De la misma manera que Internet está teniendo un efecto profundo en la manera en que nos comunicamos, la Intranet promete demasiado, y ya en muchos casos está transformando el mundo de los negocios y el del sector público. Una Intranet es una red informática privada que utiliza normas y protocolos de Internet, para permitir a los miembros de una organización comunicarse y colaborar entre sí con mayor eficiencia, entre otras cosas aumenta la productividad institucional, aumenta el nivel de comunicación y simplifica la gestión.

Una Intranet es como un aparato de múltiples finalidades: puede dividir, disminuir los costos de las comunicaciones, compartiendo los contenidos, gestionando la información, dando información y colaborando tanto en el interior de la organización como con las organizaciones del sistema del que forma parte. Así, las Intranet ahorran tiempo y proporcionan información actualizada (en muchos casos en tiempo real) y disminuyen los costos de la misma.

Algunas de las características principales de una Intranet son las siguientes:

Son un medio de comunicación común a través del cual todos los dispositivos pueden compartir información, programas y equipo, independientemente del lugar físico donde se encuentre el usuario o el dispositivo:

Cuentan con una velocidad de transmisión de información muy elevada para que pueda adaptarse a las necesidades del usuario y el equipo:

Todos los dispositivos pueden comunicarse con el resto, algunos de ellos pueden funcionar independientemente (los de la alta gerencia):

Son un sistema fiable, con un índice de errores muy bajo. Las Intranet disponen normalmente de sus propios sistemas de detección y corrección de errores de transmisión:

Son flexibles, el usuario administra y controla al sistema.

Algunas de las actividades e información que puede contener una Intranet son:

Noticias de la dependencia:

Políticas de la organización:

Gestión de proyectos:

- Gestión del flujo del trabajo (la oficina sin papeles);
- Información actualizada para la toma de decisiones;
- Situación del cumplimiento normativo;
- Informes especiales.

Además de un lugar para enviar y recibir información, una Intranet puede ser un vehículo para alojar grupos de discusión o supervisión del personal, programar reuniones en una sala de juntas real, pedir material y colaborar en diseños o documentos en un espacio virtual compartido, de esta forma las Intranet eliminan la barrera de las distancias y aceleran las tareas.

Diferencias entre Internet e Intranet

Aunque Internet y las Intranet comparten la misma tecnología, las mayores diferencias entre ambas son la *propiedad* y el *acceso*.

- Internet no es propiedad de persona o entidad alguna; cualquier persona en el mundo con acceso a una computadora, un módem y una conexión a Internet o a un proveedor de servicios de Internet puede incorporarse y navegar por la red.
- Una Intranet es una red privada, propiedad de la organización a la que sirve; se puede acceder a ella solamente mediante invitación.

Hay cinco funciones centrales que son el fundamento de una Intranet de servicio completo. Con ellas, una organización puede publicar información, almacenar, recuperar y gestionar su información, así como facilitar la colaboración de toda la organización u organizaciones que la conformen, ya trabajen los usuarios en distintos pisos de un edificio, dentro de una región o bien en cualquier parte del mundo (consulados, embajadas). Estas funciones son:

- Correo electrónico: comunicación de persona a persona o de persona a grupo;
- Archivos compartidos: compartir conocimiento, información e ideas;
- Directorios: gestión de la información y acceso de usuarios;

- Búsquedas: búsqueda de lo que sea necesario y cuando sea necesario (circulares, oficios.);
- Administración de la Red: mantenimiento y modificaciones de la Intranet.

Por sus características el empleo de las Intranet dentro de la Administración Pública resulta necesario, ya que la tecnología permite optimizar recursos ahorrando tiempos, dinero y esfuerzos, lo cual representa contar con un sector público moderno que responda en tiempo y forma a las necesidades nacionales. La implementación de una Intranet dentro de la Administración Pública Federal resulta de suma importancia, ya que establece una intercomunicación entre todas las dependencias y entidades que conforman a este nivel de gobierno, manteniendo comunicada a la Administración Pública en tiempo real, lo cual entre otras cosas significa una rápida toma de decisiones, una comunicación directa en segundos, una mayor coordinación entre dependencias y entidades. Así, el empleo de la tecnología de la información dentro del sector público es un elemento vital para la adecuada modernización de la Administración Pública del siglo XXI, lo cual representara un factor para el desarrollo económico y social de la nación. Es una tarea que debe realizarse, por todas las implicaciones que conlleva, a la brevedad.

CAPÍTULO III

Calidad Total en los Servicios Públicos Electrónicos

3.1 La Calidad

“Ha concluido la época el reinado de la lógica de la cantidad. En adelante, para una sociedad moderna lo más importante es la inversión en calidad. En este terreno, el papel del Estado será decisivo, al mismo tiempo porque domina la mayor parte de los medios culturales necesarios para el desarrollo de la calidad y porque es de suyo un inmenso conglomerado de servicios que sólo pueden lograrse si dan prioridad a la calidad.”⁶²

Para una sociedad desarrollada no hay problema más importante ni inversión más decisiva que la de la calidad. Y en los países en vías de desarrollo, por sus características de atraso, la problemática es aun más importante y determinante para su futuro.

Ante una economía sin fronteras, el tema de la calidad es fundamental para los países subdesarrollados pues de ello depende su futuro, ya que sin patrones de calidad mundial en todos los sectores de la sociedad no podrán ser competitivos y el círculo vicioso de pobreza en el que se encuentran inmersos se perpetuara.

Este planteamiento no es nuevo, ni mucho menos es una moda, es el signo de un cambio de paradigma que se encuentra presente en el frente económico, en el desarrollo social y cultural de las naciones. Así, desde finales del siglo XX y hasta nuestros días, todo se juega en ese terreno, en el terreno de la calidad.

“Debemos observar que la Calidad Total no es algo nuevo, sino una suma de técnicas que surgen con el Taylorismo, pasando por técnicas motivacionales, con su origen en la Escuela de Relaciones Humanas y complementada por el enfoque contingencial, que busca visualizar la organización como un todo orgánico, inscrito en un ambiente de permanente mutación.”⁶³

Principalmente se ha hecho un fuerte progreso durante las dos últimas décadas en cuanto a la racionalización, productividad y calidad en los procesos y servicios públicos, en gran medida a causa de dos grandes fuerzas:

⁶² Crozier, Michel. *Estado Modesto, Estado Moderno*. P. 150.

⁶³ Gullherme Tenório, Fernando. *¿Contiene dialogicidad la calidad? Un análisis crítico de la calidad total*. P. 11.

- La primera, es la aspiración de la sociedad a un mayor nivel de bienestar económico y social que dure no solamente por el período de un gobierno sino que sea un desarrollo sostenible;
- La segunda, está dada por las presiones que emanan de la globalización de los mercados financieros, que no pueden ser ignoradas y requieren un alto grado de transparencia, racionalización y calidad de los procesos y servicios en los diferentes países que desean mantener su economía suficientemente abierta y competitiva en la economía global.

Si bien es verdad que el problema de la calidad fue tratado en sus inicios principalmente por la iniciativa privada, actualmente los ciudadanos exigen un aparato burocrático ágil, que responda efectivamente a sus necesidades de desarrollo, pero las respuestas de dicho aparato están condicionadas a tener calidad, en consecuencia, ésta es una exigencia al gobierno del siglo XXI. Y esto es así porque la automatización, el desarrollo de la ciencia, la informática y las comunicaciones, no hace pensar que pueda o deba ser de otra forma.

También es cierto que los servicios se deben ver en grande, es decir en gran cantidad y con una gran visión. Sin embargo, la clave de su éxito no radica en esa racionalización, sino en la calidad del modelo del servicio que se ofrece. Con un modelo diseñado para ofrecer calidad la cantidad será resultado del mismo. Actualmente las nuevas tecnologías de la información nos permiten construir modelos que ofrezcan servicios públicos con calidad y cantidad. Las redes permiten ofrecer calidad en los servicios públicos y al mismo tiempo construir una nueva relación con los ciudadanos.

De esta forma, si el porvenir es de quienes sepan sacar partido de las oportunidades que se presentan y que empiezan a predominar en las sociedades, es muy claro que las prioridades de inversión deben ser para todas las actividades, para todos los medios que permitan y faciliten el desarrollo de las tecnologías de la información y de la calidad.

El gobierno en este desarrollo de la calidad nacional desempeña un papel vital, y así es porque él forma en gran medida los valores de la sociedad por medio de inversiones, investigación y principalmente a través de la educación de los jóvenes. De igual forma, por la importancia de sus funciones y por la magnitud de su tamaño, el gobierno y sus instituciones son susceptibles de proporcionar la calidad, tanto en sus procesos internos, como de los bienes y servicios que ofrece a los ciudadanos, siendo con su accionar un ejemplo y un incentivo para la sociedad misma.

Aquí debemos mencionar algo que es de suma importancia, y es que no debe confundirse la calidad con la simple implantación de normas internacionales a los procesos administrativos y a los servicios que ofrece el gobierno a sus ciudadanos, estas normas son importantes pues significan, en cierto grado, calidad en los procedimientos y en los servicios públicos, sin embargo, dichas normas no garantizan, o no implantan lo que se puede denominar como un gobierno de calidad.

Hablar acerca de un gobierno de calidad es hablar sobre ciertos valores, prácticas administrativas y procedimientos gubernamentales, que al ser llevados a cabo por el gobierno, la sociedad percibe y reconoce la calidad de su accionar. Estamos hablando entre otras, de las siguientes:

- Transparencia;
- Responsabilidad;
- Profesionalismo;
- Ética.

Las anteriores son sólo algunas de las características que debe tener un gobierno democrático, un lector experimentado en el ramo podrá mencionar muchas más, sin embargo, debemos reconocer que cuando un gobierno es profesional, transparente, responsable y que su accionar se basa en códigos de ética pública sólidos, estamos hablando de un gobierno de calidad. No podemos decir que la transparencia, la responsabilidad, el profesionalismo y la ética, por sí solos, vayan a garantizar el desarrollo económico y social; lo que podemos señalar es que contribuyen a lograrlo, sin que ello signifique que lo garantizan. Pero sí se puede afirmar que sin transparencia, rendición de cuentas, profesionalismo y sin ética, el nivel de actividad y bienestar cae y permanece debajo del nivel que de otro modo se podría alcanzar.

Lo anterior nos demuestra la importancia de invertir en la promoción de una cultura de la calidad en las sociedades en desarrollo. Sin embargo, esta inversión en la calidad no debe ser percibida como la sola inversión en procesos mecánicos. Ya sea en el sector privado o en la Administración Pública, la inversión en calidad implica pensar en sistemas orgánicos. Lo anterior se debe a que la inversión en calidad ha sido percibida como un fenómeno material a tal grado que la idea de que pueda ejercerse en lo inmaterial, parece contra natura. Ahora bien, de eso se trata antes que nada: inversión en la formación de hombres, en renovación de las instituciones, inversión en el elemento humano.

Todo ello exige un enorme esfuerzo financiero, desde luego, pero también y sobre todo una transformación en los modos de pensar, de los hábitos mentales, de la escala de valores, en fin, se trata de educación. De esta forma, si cuando hablamos de cantidad lo importante son los números, al hablar de calidad lo importante son los hombres, y por ello, se debe de educar a los jóvenes, futuros profesionistas que definirán en parte el futuro de la sociedad.

Los ciudadanos deben cuestionarse lo siguiente para observar con que tipo de gobierno cuentan. ¿Todas las acciones y procedimientos del gobierno son transparentes para la sociedad, es decir, se puede hablar de un gobierno abierto? ¿Todos los servidores públicos se hacen y se les hace responder por su gestión, y en caso de que así fuere, el sistema de justicia es confiable? ¿Todos los servidores públicos son personas profesionales, formadas académicamente para servir a la sociedad?, ¿la Administración Pública se basa en un servicio civil de carrera? ¿El gobierno cuenta con códigos éticos sólidos que combatan o eviten la corrupción, principal mal de todo gobierno democrático?, ¿El gobierno es eficaz y eficiente?

De las respuestas hechas a los anteriores cuestionamientos, los ciudadanos podrá observar con que tipo de gobierno cuentan, y en caso de que la evaluación general resulte negativa, habrá de luchar para establecer un gobierno de calidad que trabaje en busca del bien colectivo.

Respecto a un gobierno de calidad Alfredo Acle Tomasini comenta:⁶⁴

Se encuentran en la Administración Pública tres elementos importantes que socavan su eficiencia, limitan de manera importante la posibilidad de implantar los conceptos de Calidad Total y de alguna manera incorporan al propio aparato burocrático un elemento de incertidumbre y desconfianza que se extiende a otros ámbitos.

En particular dichos problemas se localizan en tres áreas:

- Las personas;
- Presupuestos;
- Sistemas y procesos.

Como se puede observar, para contar con un gobierno democrático de calidad, entendida ésta como la satisfacción del ciudadano con su gobierno, no se trata

⁶⁴ Acle Tomasini, Alfredo. *Retos y riesgos de la Calidad Total*. P. 180.

solamente de incorporar la teoría de la Calidad Total en los procesos y servicios de la Administración Pública en los niveles de gobierno, se trata de un cambio de cultura y de la relevancia del individuo en la organización. Más aun, la tarea principal es realizar toda una modernización administrativa, incorporando aquí a la Calidad Total, para buscar el desarrollo nacional y con ello el bienestar de los ciudadanos. No es una tarea fácil ni rápida, pero su urgencia demanda que se trabaje en ello.

3.2 La Calidad Total

“Estamos transformando profundamente las prácticas y los procedimientos de la Administración Pública. Queremos hacer de todos sus integrantes un equipo de trabajo altamente competente y calificado, capaz de desempeñar sus labores de manera honesta, libre, con transparencia. Queremos un Gobierno de calidad total.

Por ello estamos comprometidos, a fondo, con el objetivo de que cada oficina pública del Gobierno Federal, cuente con la Certificación Internacional ISO-9000.

Nosotros partimos de la idea de que el desempeño diario de la actividad gubernamental, es un compromiso ético. Nuestro objetivo es que la Administración Pública recupere la confianza, la estima y el reconocimiento de las y los mexicanos.”⁶⁵

Fronteras cerradas y mercados cautivos no fueron en el pasado motivo de estímulo para ofrecer productos y servicios con una calidad no sólo aceptable en cuanto al cumplimiento de ciertas especificaciones, sino también a que éstas observaran un comportamiento constante a través del tiempo. En contraste, la apertura que actualmente vive la economía mexicana y el mundo entero, producto de la globalización, ha significado para todos los sectores de la sociedad, la necesidad de redefinir el concepto de calidad, ya no sólo para estar en posibilidades de desarrollo y competir internacionalmente, sino para algo más elemental: sobrevivir.

Centrándonos en la acción del gobierno, éste también se ha visto obligado a adoptar la teoría de la Calidad Total en sus procesos internos, y principalmente, en los servicios que le proporciona a la sociedad. La importancia de los servicios públicos, las exigencias de los ciudadanos por un buen gobierno y el gran

⁶⁵ Palabras del Presidente de la República, Vicente Fox Quesada, en la “Inauguración del Seminario de Tecnologías de la Información para el Desarrollo de la administración Pública”, celebrado en el Distrito Federal, el 11 de septiembre de 2001.

desarrollo tecnológico son algunos de los factores que están revolucionando la forma en que el gobierno proporciona los bienes y servicios que la población demanda; hoy en día se habla de servicios públicos a través de medios electrónicos de comunicación, servicios públicos electrónicos de Calidad Total enfocados en las necesidades y exigencias del ciudadano, servicios que conforman lo que hoy se denomina gobierno electrónico.

“En un mundo donde la capacidad de negociación de los pueblos está relacionada con su éxito comercial, competitividad significa supervivencia y bienestar, pues sólo a través de ella se podrán proteger e incrementar las fuentes de empleo.

Esto sintetiza el reto y el riesgo de la Calidad Total en México, porque si bien el primero es implantarla de una manera efectiva que nos haga disfrutar de sus beneficios, el gran riesgo es fallar, lo cual va más allá que la frustración de un esfuerzo inconcluso, pues equivale a perder armas valiosas que en cambio sí tienen nuestros competidores. Y eso es algo que no podemos permitirnos porque significa una derrota y dejar en una posición más débil a las generaciones del futuro.”⁶⁶

De esta forma, la calidad es un camino fundamental para manejar eficientemente una organización y mejorar sus actividades básicas, con el fin de lograr de manera simultánea, satisfacción del cliente-ciudadano, eficiencia de los recursos humanos y costos más bajos.

No obstante la importancia actual de la Calidad Total para el desarrollo de las sociedades, debemos ser cautos, pues aunque la Calidad Total es un proceso de una gran amplitud y profundidad, sin otros elementos que apoyen y contextualicen su implantación es muy factible que su trascendencia en las organizaciones sea mínima. Es decir, no es una panacea que va a resolver todo, ayuda a resolver muchos problemas, y por ello, se debe reconocer que el esfuerzo de Calidad Total debe estar claramente inserto en un plan nacional, es decir que su adopción debe sustentarse en un conjunto de acciones claramente establecidas y de observancia general en la Administración Pública a través de un órgano que de seguimiento y evalúe su implantación nacional a largo plazo, todo ello enmarcado en el Plan Nacional de Desarrollo en turno, basándose su implantación en el diagnóstico administrativo de las dependencias y entidades, y no actuando ante el impulso de una moda, de ello depende el éxito o fracaso de toda implantación de la Calidad Total en el contexto nacional.

⁶⁶ Ibid. P. 29.

Conceptos de Calidad Total

La Calidad Total se define desde varios puntos de vista, sin embargo, todas las definiciones tienen puntos en común, algunos autores la definen de la siguiente forma:

“La Calidad Total es un concepto administrativo que busca de manera sistemática y con la participación organizada de todos los miembros de una empresa o de una organización, elevar consistente e integralmente la calidad de sus procesos, productos y servicios, previniendo el error y haciendo un hábito de la mejora constante con el propósito central de satisfacer las necesidades y expectativas del cliente.”⁶⁷

“Es un enfoque de sistemas que considera todas las interacciones entre los diversos elementos de la organización. De este modo, la eficacia general del sistema es mayor que la suma de las aportaciones individuales de sus subsistemas. Entre estos últimos figuran todas las funciones organizacionales que intervienen en el ciclo de vida de un producto o servicio, tales como: (1) diseño, (2) planificación, (3), producción, (4) distribución y (5) servicio de campo. También los subsistemas de administración tienen que ser integrados, lo cual requiere: (1) una estrategia enfocada al cliente o al ciudadano, (2) los instrumentos de la calidad y (3) la participación del empleado, del servidor público (éste es el proceso de vinculación que permite integrar todo el conjunto). Un corolario de esto es que cualquier producto, proceso o servicio se puede mejorar y que la organización de éxito es la que busca y explota en forma constante las oportunidades de mejora en todos los niveles. La estructura que soporta la carga es la satisfacción del cliente. La consigna es el mejoramiento continuo.”⁶⁸

“La Calidad del producto o servicio puede definirse como: la resultante total de las características del producto y servicio en cuanto a mercadotecnia, ingeniería, fabricación y mantenimiento por medio de las cuales el producto o servicio en uso satisfará las expectativas del cliente.”⁶⁹

El mismo autor señala algunos puntos de referencia fundamentales para el control total de la calidad:⁷⁰

- La calidad es un proceso que involucra a toda la organización.
- La calidad es lo que el ciudadano-cliente dice que es.

⁶⁷ Ibid. P. 50.

⁶⁸ K. Omachonu, Vincent y E. Ross, Joel. *Principios de Calidad Total*. P. 5.

⁶⁹ Felgenbaum, Armand. *Control Total de la Calidad*. P. 7.

⁷⁰ Ibid. P. 887.

- La calidad requiere un compromiso tanto individual como de equipo.
- La calidad es un modo de dirigir.
- La calidad es una ética.
- La calidad requiere una mejora constante.
- La calidad se implementa con un sistema total unido a los ciudadanos (esto crea una nueva relación y nueva forma de ver a la Administración Pública).
- La calidad es una responsabilidad democrática.
- La calidad es personas y tecnologías.

Los grandes de la calidad.

La calidad de los productos hechos en Estados Unidos de América declinó después de la Segunda Guerra Mundial, a medida que los fabricantes trataron de dar satisfacción a la demanda de los bienes no militares que habían dejado de producirse durante el conflicto bélico. Fue en esa época cuando varios pioneros empezaron a elaborar una metodología para el control de la calidad de las manufactureras e iniciaron el desarrollo de teorías y técnicas especiales para elevar la calidad y así fomentar el desarrollo económico. No obstante que la teoría de la calidad comenzó en los Estados Unidos, su aplicación y desarrollo no se dio en ese país, pues los Estados Unidos contaban con una administración demasiado tradicional basada en conceptos tayloristas, por ello el control de la calidad se daba en forma tradicional y la implantación de la Calidad Total solamente se daba de forma aislada y parcial, sin tomar en cuenta el factor humano y sin realizar una planeación a largo plazo.

Contrario a lo acontecido en la industria estadounidense, el Japón adoptó y desarrollo a nivel nacional el concepto de la Calidad Total, esto como condición clave para rescatar a un país devastado por la derrota en la Segunda Guerra Mundial, donde toda su industria había sido destruida. Paradójicamente la implantación y desarrollo de la teoría de la Calidad Total en la sociedad japonesa se debió principalmente al trabajo de científicos estadounidenses, hoy se acepta en general que si los japoneses lograron el liderazgo en materia de productos eso se debió, en parte, a que adoptaron los preceptos de estos autores. Los principales teóricos de la calidad son:

- W. Edwards Deming (considerado el padre de la Calidad Total)
- Joseph M. Juran
- Philip Crosby
- Armand V. Feigenbaum
- Ishiro Ishikawa

A Edwards Deming, el más conocido de los primeros precursores, se le acredita haber popularizado en el Japón el control de la calidad, en los albores de la década de 1950. se le admira sobre todo por la creación de un sistema de control de calidad estadístico, pero sus aportaciones van mucho más allá de esas técnicas. Su filosofía comienza con la alta gerencia y con el orgullo y satisfacción de los trabajadores, pero él sostiene que las compañías deben adoptar 14 puntos de su sistema en todos los niveles (Deming define a la calidad como cero defectos o menos variaciones).

Los catorce puntos universales postulados por Deming para la administración se resumen en esta forma:⁷¹

1. Crear la concordancia entre los propósitos por medio de un plan.
2. Adoptar la nueva filosofía de la calidad.
3. Acabar con la dependencia de la inspección en masa.
4. Poner fin a la práctica de elegir proveedores bajo el criterio exclusivo del precio.
5. Detectar los problemas y trabajar sin cesar por mejorar el sistema.
6. Adoptar métodos modernos de capacitación en el trabajo.
7. Cambiar el enfoque centrado en las cifras de producción (la cantidad por otro centrado en la calidad).
8. Desechar el temor.
9. Derribar las barreras que separan a los departamentos.
10. Dejar de exigir más productividad sin proveer los métodos para lograrlo.
11. Suprimir las normas de trabajo en las que se prescriben cuotas numéricas.
12. Suprimir las barreras que menoscaban el orgullo del trabajador por su propio oficio.
13. Instituir sistemas vigorosos de educación y readiestramiento.

⁷¹ K. Omachonu, Vincent y E. Ross, Joel. Op. Cit. P. 8.

14. Crear una estructura de alta gerencia que todos los días haga énfasis en los trece puntos anteriores.

Al igual que Deming, Juran trabajó en la implantación de la Calidad Total en Japón, define a la Calidad Total como la adecuación para el uso en términos de diseño, conformación, disponibilidad, seguridad y uso práctico, poniendo de esta forma énfasis en el cliente y dejando un poco más de lado la satisfacción del trabajador.

Los diez pasos de Juran para mejorar la calidad son:⁷²

1. Despertar la conciencia en torno a las oportunidades de mejorar.
2. Establecer metas de mejoramiento.
3. Organizarse para alcanzar esas metas.
4. Impartir capacitación
5. Llevar a cabo proyectos para la resolución de problemas.
6. Informar los progresos.
7. Dar el debido reconocimiento a cada persona.
8. Comunicar los resultados.
9. Llevar un recuento del proceso.
10. Mantener el ímpetu haciendo que el mejoramiento anual sea parte integral de los sistemas y procesos habituales de la compañía.

Philip Crosby hace énfasis en la motivación y la planificación, y no presta atención ni al control estadístico del proceso ni a las diversas técnicas que Deming y Juran proponen para la resolución de problemas.

A semejanza de Deming, Crosby plantea también sus catorce puntos para la buena administración:⁷³

⁷² Ibid. P. 9.

⁷³ Ibid. P. 10.

1. Compromiso de la gerencia.
2. Equipo para el mejoramiento de la calidad.
3. Medición de la calidad.
4. Costo de la calidad.
5. Conciencia de la calidad.
6. Acción correctiva.
7. Planificación para lograr la meta de cero defectos.
8. Capacitación del supervisor.
9. El día de cero defectos.
10. Establecimiento de metas.
11. Eliminación de las causas de error.
12. Reconocimiento.
13. Consejos de calidad.
14. Hágalo todo una sola vez.

Todos estos precursores han llegado a la conclusión de que la administración y el sistema son una de las causas de la mala calidad, el personal es otra de ellas. A pesar de las diferencias entre estos expertos, se perciben en todos ellos varios temas en común:

- La inspección nunca es la solución para el mejoramiento de la calidad, ni tampoco es la actitud policial.
- La participación y el liderazgo de la alta gerencia son esenciales para generar la tan necesaria cultura en la que todos se comprometen a lograr la calidad.

- Un programa para elevar la calidad requiere el esfuerzo y un compromiso a largo plazo de toda la organización, además de la inversión necesaria para la capacitación.
- La calidad es lo primero y los calendarios de trabajo son secundarios.

De esta forma se puede observar que el impacto en la institución de la Calidad Total implica la implementación administrativa y técnica de las actividades de calidad orientadas hacia la satisfacción del ciudadano como responsabilidad primordial de la alta gerencia y de todas las áreas de la organización.

Las mejoras importantes en los niveles de satisfacción al ciudadano (y el mantenimiento y mejora de dichos niveles) son los objetivos principales del Control Total de la Calidad en una organización. Algunos beneficios orientados a la satisfacción del ciudadano que cabe esperar de un programa de Calidad Total son:

- Mejora en la calidad del servicio.
- Mejora en el diseño del servicio (trámites y servicios públicos a través de medios electrónicos)
- Mejora en los procesos.
- Mejora en la moral de los servidores públicos y la conciencia de la calidad.
- Mejora en la aceptación de los ciudadanos.

Además, como resultado se logran importantes mejoras económicas que incluyen:

- Reducción en costos operativos.
- Reducción en pérdidas operativas.
- Reducción de la insatisfacción y quejas del ciudadano (lo cual lleva consigo el desarrollo de una cultura de pago de impuestos).

Ramón Muñoz Gutiérrez, Jefe de la oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, señala sobre su experiencia en el gobierno de Guanajuato, los

principales resultados obtenidos gracias a la implantación de la Calidad Total en el sector público estatal:⁷⁴

- Las calificaciones de los usuarios de los servicios públicos muestran una tendencia de mejora constante y creciente.
- Los niveles de puntaje del clima organizacional siguen en aumento. Esto tiene que ver con la satisfacción de los clientes internos (los trabajadores).
- El 100% de las dependencias han participado en el Premio Guanajuato a la Calidad.
- Varias dependencias públicas han sido galardonadas con el Premio Guanajuato a la Calidad.
- Los trámites estatales han sido desregulados de manera radical.
- La actitud de los servidores públicos ha cambiado favorablemente.
- Los servicios públicos, trámites y requisitos son sencillos (con el apoyo del uso de la Red).
- Acumulación de un *expertise* y poder tecnológico para enfrentar el futuro.
- Es un movimiento que no dependerá, para su continuidad del impulso de los actuales promotores en las altas esferas del gobierno. Tiene cuerda propia. Se trata de un *focus* estratégico de alto posicionamiento y valor agregado.

El proceso de implantación de la Calidad Total en las instituciones es difícil pues en ella intervienen una gran cantidad de factores, Alfredo Acle Tomasini menciona tres factores que pueden inhibir el desarrollo del concepto de Calidad Total:⁷⁵

- **Respecto a su conceptualización:** las empresas no tienen claramente definida su misión y objetivos y por ende un plan estratégico. Ante esta carencia, el concepto de Calidad Total se inserta en una serie de lineamientos muy vagos y poco coherentes, lo cual conlleva a errores de implantación caracterizados por enfoques fragmentados.

⁷⁴ Muñoz Gutiérrez, Ramón. *Pasión por un Buen Gobierno*. P. 113.

⁷⁵ Acle Tomasini, Alfredo. Op. Cit. P. 44.

- **Respecto a sus alcances:** se minimizan las implicaciones que la Calidad Total debe tener a lo largo y ancho de la organización e ignora si se dispone de ciertas condiciones mínimas para llevar a cabo la implantación. De igual forma, se llegan a sobreestimar sus resultados en el corto plazo, buscando que a la brevedad se manifiesten en el estado de pérdidas y ganancias.
- **Respecto a la implantación:** es frecuente encontrar que se actúa por intuición sin responder a una acción planeada, esto implica el fracaso de la implantación. De igual forma se deja en muchas ocasiones el movimiento de la calidad total en los mandos medios, esto es un error pues todo movimiento hacia la calidad debe iniciar con la alta gerencia.

Contrario a lo anterior y para asegurar una implantación exitosa de la calidad, el mismo autor nos menciona cinco aspectos fundamentales.⁷⁶

1. Definir y entender con claridad el concepto de Calidad Total.
2. Comprender con precisión los alcances de sus principios y la significancia de sus elementos fundamentales, así como las implicaciones de éstos a lo largo y ancho de la organización.
3. Contar con un liderazgo efectivo de alta gerencia para asegurar que la organización logre en primer término el control de sus procesos para después iniciar un proceso de mejora continua.
4. Enmarcar la implantación de Calidad Total en el plan estratégico de la empresa y contar con un plan maestro.
5. Desarrollar entre todo el personal un sentido de copropiedad hacia la implantación de Calidad Total

Organización para la calidad

Ya que la Calidad Total guía y coordina las acciones del personal, procesos e información en el curso de las actividades clave en las organizaciones, es fundamental que la calidad esté organizada efectiva y económicamente en todas las instituciones.

⁷⁶ Ibid. P. 49.

Hay tres consideraciones en el establecimiento y funcionamiento de esta organización para la Calidad Total:

- Determinación y confirmación del trabajo específico de la calidad y del equipo –incluyendo responsabilidad, autoridad, contabilidad y relaciones para la calidad- de cada una de las personas clave y de los grupos clave en la organización.
- Determinación y confirmación de estos mismos conceptos para la función del control de calidad, de forma que pueda ayudar a la organización a lograr sus objetivos de calidad.
- Liderazgo de la administración de la organización en el establecimiento de un mantenimiento continuo de la organización de la calidad.

Así, organizar para cumplir con los requisitos de la Calidad Total no es cuestión de cualquier estructura de organización universal; puede variar por muchas razones, pero es cuestión de seguir principios claros y disciplinas específicas que establezcan firme y claramente la organización de la calidad dependiendo los objetivos y el ambiente en que se desarrolle la institución. Lo que cambian son las organizaciones, el objetivo principal, la calidad, es el mismo.

De esta forma, la tarea de la organización de la calidad es el funcionamiento e integración de todas las actividades de las personas y grupos que trabajan dentro de la organización. El espíritu que guíe a esta organización debe ser el que estimule una conciencia dinámica para la calidad entre todos los empleados de la institución. Este espíritu depende de muchos intangibles, entre los cuales la actitud de la alta gerencia hacia la calidad es de vital importancia.

También depende de varios factores muy tangibles. El más importante de ellos es que la estructura de la organización de la calidad permite un estándar de resultados e integración con un mínimo de fricciones personales, quebrantamiento de autoridad y disensión entre los grupos funcionales.

Armand Feigenbaum, nos menciona dos principios para la organización de calidad.⁷⁷

Dos principios organizacionales de calidad que son fundamentales para construir la estructura de la organización de calidad son los siguientes:

⁷⁷ Feigenbaum, Armand. Op. Cit. P. 170.

1. La calidad es tarea de todo el mundo en la institución: definir responsabilidades y autoridades principales en la organización.

Aquí se requiere que los mandos altos hagan hincapié en las responsabilidades de todos los servidores públicos de la organización para implantar la calidad; es decir, se determinarán y confirmarán las responsabilidades mayores de calidad en toda la organización, realizándose un desglose de responsabilidades y autoridad desde los altos mandos hasta la base de la organización.

2. El segundo principio es un corolario del primero y expresa: Cuando todo el mundo interviene en el control de la calidad, éste puede llegar a ser un trabajo inútil: definir responsabilidades y autoridades del control de calidad.

Aquí, la alta gerencia tiene que reconocer que muchas de las responsabilidades individuales del control de calidad se ejercen de una manera más efectiva cuando se apoyan en una función directiva bien organizada y genuinamente moderna cuya especialización es calidad en el servicio, cuya zona de actividad es el control de calidad en el trabajo y cuya única responsabilidad consiste en estar seguros de que los servicios son de buena calidad y con un costo de calidad aceptable. De esta forma el primer principio se refiere a los individuos, el segundo principio a los grupos de calidad.

Para aclarar y concretar el trabajo, autoridades y responsabilidades implicadas en la implementación de los dos principios básicos de la organización de la calidad moderna, la alta gerencia debe documentar clara y específicamente —y comunicar lo a todos los empleados— la estructura de calidad de la institución con el detalle organizacional necesario. Este manual de calidad en la institución debe incluir la publicación de guías adecuadas para cada puesto, según se necesite.

Esta estructura, que cubre las responsabilidades con la calidad en toda la organización representa la realización organizacional de la política de calidad de la institución formalmente publicada.

Sólo por medio de esta documentación será posible para las personas y grupos en toda la institución entender claramente su participación en los resultados específicos de calidad orientados al ciudadano-cliente, por los cuales están siendo medidos y a los cuales es indispensable su entrega personal.

Debido a que se requiere un alto grado de integración en los programas de calidad en toda la organización, esta documentación también debe señalar las zonas principales de trabajo en equipo y las relaciones entre personas y grupos. De otra forma, no se logrará un alto grado de cooperación y coordinación.

Como era de esperarse, los problemas críticos al organizar la Calidad Total serán asuntos de relaciones humanas. La mayor dificultad se encontrará al encararse con la resistencia natural al cambio de cualquier tipo, por los miembros de una organización, este punto será tratado posteriormente.

Sistemas de Calidad Total.

El trabajo para implementar y controlar la Calidad Total requiere formas efectivas para integrar los esfuerzos de un gran número de personas con un gran número de procesos y enormes cantidades de información. Lo anterior implica cuestiones acerca de sistemas de proporciones importantes y los sistemas inherentes al control de la calidad. Se requiere la integración de la acción de calidad de las personas, los procesos y la información en sistemas sólidos de Calidad Total.

“Un sistema de Calidad Total es la estructura de trabajo aceptada en toda la compañía y en toda la planta, documentada mediante procedimientos integrados técnicos y administrativos eficaces para guiar las acciones coordinadas de personas, máquinas e información de la compañía y la planta en las mejores y más prácticas formas para asegurar la satisfacción del cliente con la calidad y costos económicos de la calidad.”⁷⁸

De esta forma, un sistema claramente definido e instalado por completo es una base poderosa y elemental para la implementación y control de la Calidad Total, en toda la organización. Sin esta integración sistemática en la organización, todo esfuerzo por implantarla y controlarla será parcial y el porcentaje de fracaso será alto. La calidad sin un sistema que la administre puede ser una consecuencia en lugar del resultado de objetivos y actividades cuidadosamente planeadas; puede ser el resultado final de actividades individuales, sin relación con claros objetivos institucionales.

Como contraste, los sistemas sólidos de calidad proporcionan una base administrativa para el control efectivo los procedimientos institucionales, orientado a la calidad de las actividades para alcanzarlos, que trata económica y firmemente con los grados actuales de complejidad humana, de procesos y de información que caracterizan a los procesos de la organización.

“No importa cuán exhaustiva o exaltada sea una estrategia para lograr la calidad, mientras no sea puesta en práctica no estará completa. Si no se aplica no será más que retórica. Los sistemas de administración de la calidad son vehículos para el cambio y se deben diseñar con miras a integrar todas las áreas de operaciones, no

⁷⁸ Ibid. P. 15.

sólo el departamento de verificación de la calidad. Estos sistemas se orientan a los logros y hacia un firme compromiso con los propósitos, por medio de cuatro procesos universales:⁷⁹

1. La especialización de las responsabilidades por tareas específicas en toda la estructura;
2. La provisión de un sistema de información con el cual los empleados se enteren de lo que deben hacer para alcanzar las metas;
3. La consecución de los resultados necesarios en virtud de planes de acción y proyectos; y
4. El control por medio de la adopción de parámetros de comparación, normas y realimentación.

Un sistema de calidad que ha sido y está siendo administrado adecuadamente, está estructurado para alcanzar objetivos como los siguientes:

- Políticas y objetivos de calidad definidos y específicos.
- Fuerte orientación hacia el ciudadano-cliente.
- Todas las actividades necesarias para cumplir con estas políticas y objetivos de calidad.
- Integración de las actividades en toda la organización.
- Asignaciones claras de personal para el logro de la calidad.
- Identificación completa del equipo de calidad.
- Flujo definido y efectivo de información, procesamiento y control de la calidad.
- Fuerte interés en la calidad y motivación y entrenamiento sobre la calidad en toda la organización.
- Efectividad de las acciones correctivas.

⁷⁹ K. Omachonu, Vincent y E. Ross, Joel. Op. Cit. P. 34

- Costos de la calidad y otras mediciones y normas de desempeño de calidad.
- Control permanente del sistema, incluyendo la prealimentación y la retroalimentación de la información y el análisis de los resultados y comparación con las normas presentes.

Dentro de los sistemas de calidad un elemento fundamental es que para proporcionar una efectividad genuina, se debe de realizar un control eficaz de la calidad, dicho control debe iniciarse con la determinación de los requisitos de calidad que exigen los ciudadanos al accionar de la Administración Pública y terminar sólo hasta que el servicio público ha sido proporcionado al ciudadano-cliente, y este a quedado satisfecho con el mismo reconociendo el trabajo de un gobierno de calidad. El control eficaz es un elemento central para la administración exitosa de la calidad.

De esta forma, el procedimiento para alcanzar la meta institucional de calidad se denomina, por tanto, control de calidad. Normalmente hay cuatro pasos para el control:

- Establecimiento de estándares: Determinación de estándares requeridos para los procesos y servicios públicos, así como para los costos de la calidad.
- Evaluación del cumplimiento: Comparación del cumplimiento entre el servicio ofrecido y los estándares.
- Ejercer acción cuando sea necesario: Corrección de los problemas y sus causas en todas las áreas de la institución que influyan en la satisfacción del usuario.
- Hacer planes para mejoramiento: Desarrollar un esfuerzo continuo para mejorar los estándares de los procesos, costos y servicios públicos.

La Calidad Total y las Tecnologías de Información.

“El ritmo de la tecnología está aumentando cada vez más rápidamente para muchos productos y servicios. Esto ocasiona una demanda igualmente en aumento para la integración práctica y económica de esta nueva tecnología en las prácticas operacionales de una organización.”⁸⁰

⁸⁰ Felgenbaum, Armand. Op. Cit. P. 10.

Concentrándonos en el sector público, hoy por hoy los ciudadanos han venido acrecentando sus demandas de calidad en los servicios y productos que presta la Administración Pública, en forma muy acusada. Esta demanda por la calidad se ha hecho más marcada en el período de intensa competencia económica mundial en que vivimos, y de igual forma, por el gran avance tecnológico que se vive en este siglo XXI que hace posible la prestación de servicios públicos de calidad, basados en nuevas tecnologías.

Y es que el actual desarrollo tecnológico, principalmente de las tecnologías de información, permiten mejorar los servicios y en muchos casos ofrecerlos a través de nuevos procesos basados en la tecnología como lo plantea el llamado gobierno electrónico, el cual rediseña la forma de prestar los servicios públicos y de realizar los procesos internos de la Administración Pública, en ambos casos teniendo a la calidad como premisa básica.

De esta forma, el desarrollo de la tecnología de información, principalmente de Internet, tiene un profundo impacto en los procesos y servicios que prestan las instituciones públicas. No se habla de sobreponer los cambios tecnológicos importantes a las viejas prácticas o procesos institucionales, se trata de emplear a través de un ejercicio de planeación estratégica estas nuevas tecnologías en los procesos y servicios públicos en donde sea factible su implementación, para ofrecer a los ciudadanos servicios públicos de calidad.

Comparadas con los procesos tradicionales y las operaciones manuales, la automatización y el empleo de las tecnologías de información ofrecen claros beneficios para la administración y para la sociedad, aunque se debe reconocer que su empleo requiere de nuevos procedimientos para determinar no sólo la calidad de los nuevos servicios, sino también para establecer los sistemas que guíen y controlen los procesos que empleen las nuevas tecnologías, no obstante que este es un trabajo difícil deberá realizarse ya que sus beneficios serán mayores para la sociedad, entre otras cosas en cuanto a:

- Modernización de la Administración Pública.
- Mayor eficacia y eficiencia del sector público.
- Calidad en los servicios públicos a través de medios electrónicos.
- Servicios orientados a la satisfacción del ciudadano.
- Servicios públicos las 24 horas del día, los 365 días del año.

- Transparencia y rendición de cuentas.
- Cero corrupción.
- Universalidad de los servicios.
- Trato digno

De esta forma, a través del establecimiento de la Calidad Total en una institución, la misma debe de buscar y emplear las nuevas tecnologías que le permitan proporcionar servicios públicos a través de nuevos métodos y con altos estándares de calidad, el empleo de esta tecnología para desarrollar un gobierno electrónico parece ser la mejor alternativa.

3.3 Una Nueva Filosofía Administrativa

Calidad Total es una filosofía administrativa que resulta seductora para todo administrador público o privado. Sus principios tienen validez universal y los elementos mediante los cuales se vuelve parte de la realidad cotidiana pueden ser utilizados por personas de cualquier país. Sin embargo, pasar de la teoría a la práctica, convertir el proyecto en un hecho tangible, requiere de un proceso de implantación y demanda tiempo. Y es aquí donde las aptitudes de las personas y las diferencias culturales toman significación, es decir, no se trata de intentar una extrapolación mecánica, suponiendo que simplemente se trata de recorrer los mismos caminos por los que otros han pasado, se trata de adecuar la Calidad Total al contexto nacional reconociendo nuestras diferencias culturales, particularmente las de cultura organizacional.

Es intrínseco al ser humano el deseo de superación, lo cual ha sido el elemento clave para el avance cultural y tecnológico de la humanidad. En este proceso destaca también el propósito de hacer las cosas bien, como algo natural al hombre. Así, la Calidad Total es un principio filosófico, es decir, nos proporciona la gran oportunidad de ser mejores, de una mejora continua, y de llegar a ser lo que realmente somos.

Algunos postulados de la Calidad son los siguientes:

- La calidad es un principio filosófico.

- La tecnología es totalmente evolutiva y tiene un valor relativo.
- La persona es el medio por excelencia de la manifestación de la calidad.
- La causa original de la calidad esta en la mente.
- La filosofía es la causa original y primaria de todas las ideas.
- La tecnología es el efecto original y primario de todas las formas.
- La filosofía es el porqué de una idea.
- La tecnología es el para qué de una idea.
- La calidad siempre se inicia en el ser humano y termina en el ser humano.
- Las disciplinas básicas naturales en el ejercicio de la calidad son: filosofía (principio), psicología (actuación), ingeniería (proceso), mercadotecnia (expresión) y administración (control).

De lo anterior se puede observar claramente que la calidad antes que ser un proceso técnico es una filosofía administrativa, es un paradigma que domina el accionar de las organizaciones en las que se encuentra implantada. De esta forma, las personas son el elemento más importante para la implementación de la calidad en una institución, dicho elemento es el factor principal a considerar ya que el producto, servicio o resultado no puede ser más importante que la persona que crea ese producto, servicio o resultado. En la persona inicia y termina todo proceso orientado a obtener calidad, por ello, un primer paso es establecer una nueva filosofía de la calidad en la institución en la que cada individuo se identifique.

Lo anterior es así porque una institución sólo puede sobrevivir dentro de una sociedad si contribuye a la conformidad de la sociedad, de las personas. Este es su objetivo principal, la gente, la sociedad. Bajo este aspecto, la primera prioridad de las instituciones son los habitantes, sin embargo, un segundo tipo de personas afectadas por la institución son los integrantes de la misma, sus trabajadores. La institución debe esforzarse en apoyar a su personal, en propiciar su desarrollo individual e institucional, para ello deberá invertir en desarrollar todas las capacidades del individuo, principalmente en la calidad.

Desde la perspectiva de la Calidad Total, el ser humano tiene una importancia singular, ya sea en lo individual o trabajando en conjunto con otros semejantes, se

trata de satisfacer sus necesidades de autorrealización, reconocimiento y pertenencia.

De ahí que se parta de reconocer la importancia de todos los miembros de la organización, de reconocer, desarrollar y emplear su potencial intelectual, considerando su experiencia y conocimientos en las tareas que desempeña. Así el elemento central para la Calidad Total es el ser humano, las cualidades del producto o servicio son resultado de su trabajo, por ello desarrollar en el personal el concepto de Calidad Total es primordial.

La historia de la Calidad Total en Japón nos señala que éste pueblo al término de la Segunda Guerra Mundial (con las grandes pérdidas humanas y materiales causadas por dicho conflicto) tenía la convicción, tuvo deseo de mejorar, de superar lo perdido y tuvo la decisión de aceptarse responsable por el costo.

De esta forma el milagro japonés se da cuando la calidad está plenamente presente en la mente. Así, el pueblo japonés tenido una base de conducta (actitud) en la filosofía, la filosofía es la parte básica y más importante para que la calidad se manifieste plenamente. La consecuencia de una filosofía es la tecnología, es decir una forma de pensar y como consecuencia una actitud en hacer las cosas. La filosofía es la teoría punto de partida de cualquier cosa y la tecnología es la práctica o el resultado de una actitud, forma de hacer las cosas y eso es lo que se dio en Japón. No puede haber tecnología sin filosofía, es decir no puede haber un efecto sin su respectiva causa, no puede haber una actitud sin una forma de pensar previa. Aquí la filosofía y la tecnología son netamente internas, ya que por ley natural la causa y el efecto son de la misma naturaleza y el efecto nunca abandona a la fuente que lo creó.

Todo servicio público no importa cual sea siempre lleva implícito su razón de ser y su razón de hacer. Por esta razón la calidad se puede definir como el saber hacer bien el trabajo. Así la calidad es una condición mental netamente interna de *saber ser para hacer bien lo que nos proponemos*. Podemos decir, en términos generales, que la teoría de la Calidad Total trata precisamente sobre el cómo crear las condiciones internas en la persona y como resultado en la organización, para que el trabajo se realice de la mejor manera, es decir una mejora continua.

La mejora continua es simplemente un permanente cambio en la persona. Todo cambio implica una sustitución de la condición del contenido, es decir la causa, para que se manifieste el efecto en la forma. No puede haber un cambio en el comportamiento de la persona, si no hay una previa modificación o cambio en la mentalidad de la persona. El cambio significa sustituir una condición negativa, por una condición positiva

Es por lo anterior que la calidad es una nueva filosofía administrativa, es una invitación a una nueva actitud, a un nuevo paradigma, es aprender a hacer bien las cosas, a mejorar continuamente, por ello el personal y la filosofía de su accionar es la base de la calidad y de la institución misma.

Por ello, dar prioridad en la inversión al ser humano es el primer paso para obtener calidad en la institución, la inversión financiera en los procesos técnicos y tecnológicos es importante, pero también y sobre todo se debe de realizar una transformación en los modos de pensar, de los hábitos mentales, de las escalas de valores.

Al establecer una nueva filosofía de la calidad basada en el individuo se podrá garantizar el compromiso de las personas con la institución, se garantizara su plena participación en los programas institucionales, y gracias a esta participación y compromiso de todos los integrantes de la organización, la Calidad Total será la filosofía gerencial capaz de articular, de forma participativa, los diferentes subsistemas de la organización, haciendo que las prácticas anteriormente aisladas, del tipo tayloristas, sean superadas.

Pero debemos de ser cuidadosos al intentar implantar la filosofía de la Calidad Total en una institución, es decir, no debemos confundir a la Calidad Total con una condición netamente técnica exclusiva del producto o servicio, tampoco la podemos distorsionar por un sistema netamente administrativo de operación de un sistema ISO de Control de la Calidad. Los lineamientos internacionales son importantes y nos dan la pauta para ser competitivos, pero la implantación de la Calidad Total en las instituciones no se realiza por medio de recetas universales, las características y pasos para implantar la Calidad Total depende del contexto en donde se aplique.

Ante esta perspectiva, podemos afirmar que el desarrollo de un movimiento sólido hacia la Calidad Total en México como seguramente sucede en otros países en vías de desarrollo, confronta una serie de retos y riesgos que es preciso reconocer y discutir, pues no hacerlo puede derivar en esfuerzos estériles, que a la postre harán más largo y sinuoso el camino e incluso impedirán alcanzar la meta planteada.

El principal reto consiste en adaptar esta filosofía administrativa al contexto mexicano, para desarrollar a partir de sus planteamientos básicos nuestra propia cultura de la calidad. Ello implica entenderla, comprender sus fundamentos, estar conscientes de sus alcances y tener disposición no sólo a realizar un cambio, sino a vivir sus consecuencias.

“Los principios de Calidad Total son sencillos de entender. Más aún, muchos de ellos sintetizan conceptos de sentido común. Pero lo difícil no es estar de acuerdo con ellos, sino hacerlos parte de nuestra cultura expresada diariamente en hechos concretos. Las estrategias son fáciles de plantear, lo complicado es desarrollarlas en la práctica.

Hacer de la Calidad Total algo tangible implica afrontar el reto que supone convertir una idea en un proyecto concreto. Y ésta es una tarea de mayor dificultad si consideramos que el esfuerzo no puede limitarse a unos cuantos individuos o unidades productivas, pues la economía está integrada por interminables cadenas formadas por eslabones que tienen la dualidad de ser clientes y proveedores a la vez, lo que hace que la buena o mala calidad se transfiera de unos a otros, de tal suerte que del balance de esas sumas y restas se desprende nuestra competitividad nacional. Por eso es un reto desarrollar nuestra propia cultura de calidad en todos los ámbitos.”⁸¹

Al implantar esta nueva filosofía administrativa en las instituciones para alcanzar nuestros objetivos de calidad, debemos hablar de un cambio en la cultura organizacional de las instituciones, un cambio cultural basado en la filosofía de la Calidad Total. Cuando hablamos de cultura organizacional debemos decir que las organizaciones al igual que los individuos tienen una personalidad, pueden ser rígidas o flexibles, poco amistosas o serviciales, innovadoras o conservadoras. Estas características integran lo que se conoce como cultura de la organización.

Definimos la cultura organizacional como el conjunto de valores, creencias y principios compartidos entre todos los miembros de una organización. Dicho conjunto de características es lo que diferencia a las organizaciones.

“La cultura es la pauta de creencias y valores compartidos que inculca en los miembros de la organización una serie de reglas de comportamiento o normas aceptadas para realizar las operaciones. Las filosofías, ideologías, valores, premisas, creencias, expectativas, actitudes y normas son compartidas por todo el personal y son lo que mantiene unida a la organización.

Así, para institucionalizar una estrategia tiene que haber una cultura que la respalde. En la mayoría de las organizaciones, una estrategia basada en la Calidad Total requiere un cambio importante o tal vez radical en el modo de pensar de la gente.

⁸¹ Acle Tomasini, Alfredo Op. Cit. P. 28.

De esta forma, el vehículo fundamental para la incorporación de una cultura de la organización es un proceso de enseñanza, en el cual las conductas y actividades deseables se aprenden a través de la experiencia, los símbolos y el comportamiento explícito.⁸²

Existen ciertas características que, al ser combinadas y acopladas, revelan la esencia de la cultura de una organización, algunas de ellas son las siguientes:

- a) **Autonomía Individual.** El grado de responsabilidad, independencia y oportunidad que las personas tienen en la organización para ejercer iniciativa.
- b) **Estructura.** El conjunto de niveles, normas y reglas, así como la intensidad de supervisión directa de la dirección.
- c) **Apoyo.** El grado de ayuda y cordialidad que muestran los gerentes a sus subordinados.
- d) **Identidad.** La medida en que los miembros se identifican con la organización en su conjunto más que con su grupo o campo de trabajo.
- e) **Recompensa al Desempeño.** El grado en que la distribución de premios al personal se basen en criterios relativos al desempeño de los trabajadores.
- f) **Tolerancia del Conflicto.** El nivel de conflicto presente en las relaciones de compañeros y grupos de trabajo, así como la disposición a ser honesto y abierto ante las diferencias.
- g) **Tolerancia del Riesgo.** El grado en que se estimula (alienta) a los trabajadores a ser agresivos, innovadores y a correr riesgos.

De esta forma, la cultura de la organización es una imagen compuesta, formada por determinadas características. El perfil o imagen es la base de los sentimientos de significado compartido que tienen los miembros respecto a la organización, de como se hace el trabajo en ella y de la manera en que han de obrar.

Las características antes citadas son relativamente estables y permanentes en el tiempo, como la personalidad del individuo, de modo que la cultura organizacional es duradera en el tiempo y relativamente estática en su pensión al cambio. Esto

⁸² K. Omachonu, Vincent y E. Ross, Joel. Op. Cit. P. 33.

nos permite visualizar un elemento adicional, el reto que supone modificar la cultura organizacional para que adopte la cultura de la calidad.

Dicho reto aumenta dependiendo del tipo de cultura organizacional de que estemos tratando, es decir, podemos tratar con una cultura organizacional débil o fuerte. Una cultura fuerte se caracteriza porque los valores centrales de la organización se aceptan con firmeza y se comparten ampliamente. Cuanto más activos sean los trabajadores que acepten los valores centrales y mayor sea su adhesión a ellos, más fuerte será la cultura.

Una cultura fuerte ejerce una influencia muy profunda sobre el comportamiento de sus integrantes y muestra un alto grado de comunidad de ideas y sentimientos. Ejemplo de ello son las organizaciones religiosas, las sectas y las empresas japonesas.

Esa clase de cultura muestra gran consenso entre los trabajadores respecto a los objetivos e ideales de la organización; de esa unanimidad de propósito se originan cohesión, fidelidad y compromiso organizacional, y estos a su vez disminuyen la propensión a abandonar la institución. Una cultura fuerte aumenta la congruencia de la conducta, en este aspecto puede hacer las veces de la formalización que representan los reglamentos. Con una gran formalización se logra predicción, orden y coherencia; una cultura fuerte consigue lo mismo sin necesidad de documentos escritos, Por consiguiente, hemos de ver en la formalización y la cultura dos caminos que llevan a un mismo destino.

Cuanto más fuerte la cultura organizacional, menos deberá preocuparse la gerencia por el establecimiento de normas y reglas formales para predecir el comportamiento del personal. Es evidente entonces que hay organizaciones cuyas culturas son "fuertes" y "sólidas" o sea profundamente arraigadas y otras en las que, por circunstancias diversas, ocurre todo lo contrario. Obviamente lo ideal es contar con una cultura organizacional fuerte, no obstante ello ocasionara un mayor trabajo para implantar la cultura de la calidad, pero una vez adoptada será un elemento sólido y estable portado por todos los integrantes de la institución.

Así, transformar dicha cultura hacia nuevos valores –entre los que se encuentran la calidad, el trabajo en equipo, el convencimiento de que cada cual es responsable de la calidad de su trabajo- es el principal reto a realizar al momento de pretender implantar la Calidad Total, lo cual no es una tarea ni sencilla ni instantánea. Y esto es así porque resulta claro que lo más difícil de cambiar es lo que está en las personas, pues su modo de pensar se expresa en la manera de hacer las cosas.

"La mayoría de los obstáculos al implantar la Calidad Total se encuentran en la cultura organizacional, pues ésta es el conjunto de valores, hábitos, actitudes, vicios, etc., que norman la forma de actuar de los miembros de la empresa, por lo que su transformación es una de las barreras más importantes que franquear cuando se pretende realizar, sobre todo si consideramos que ella no se hizo en un instante ni se modificará repentinamente. Por eso es fundamental aceptar que habrá necesidad de pasar por un proceso evolutivo en el que seguramente las inercias tenderán a retrasar la marcha –incluso dirigirla hacia atrás– y serán muchos los obstáculos que sortear."⁸³

Un proceso de cambio requiere de un mínimo metodológico, para tales efectos se propone:

- a) Diagnosticar y reconocer los elementos de la cultura prevaleciente, para buscar su adaptación al entorno.
- b) Reafirmar los valores y demás elementos valiosos de la cultura actual y cambiar aquellos que resulten disfuncionales.
- c) Hacer que los principales directivos se conviertan en modelos positivos de roles, dando la pauta mediante su comportamiento.
- d) Promover los valores y principios congruentes con un entorno en constante cambio.
- e) Crear nuevas historias, símbolos y rituales compatibles con los nuevos valores.
- f) Seleccionar, promover y apoyar a los trabajadores que abrazan los nuevos valores que se pretende implantar.
- g) Rediseñar los procesos de socialización para que correspondan a los nuevos valores.
- h) Cambiar el sistema de premios para favorecer la aceptación del nuevo conjunto de valores.
- i) Reemplazar las normas no escritas con reglas formales que se tengan que cumplir.

⁸³ Ibid. P. 91.

- j) Procurar obtener el consejo de los grupos afines utilizando la participación de los trabajadores y la creación de una atmósfera con alto grado de confianza.

Otro elemento fundamental para implantar la cultura de la Calidad Total en las instituciones es la educación, es decir, se hace necesario contar con un sistema institucional que eduque al personal para desarrollar nuevos valores, aptitudes y actitudes. Los objetivos de un sistema de educación institucional son concientizar de manera periódica a todo el personal sobre la importancia de la calidad y capacitarlo en el uso de las herramientas de la calidad y en el trabajo en equipo.

El proceso educativo hacia la calidad debe tener cuatro objetivos básicos:

- Desarrollar una cultura hacia la calidad.
- Capacitar para el trabajo en equipo.
- Crear un lenguaje común y dotar al personal de una metodología para identificar y resolver problemas o emprender proyectos de mejora.
- Desarrollar el hábito de la mejora continua.

“El control total de la calidad y los sistemas de Calidad Total implican, de esta forma, una amplia gama de programas que hagan hincapié en el aseguramiento de una motivación positiva hacia la calidad y un dinámico logro de calidad por parte del personal de la institución en cuando menos, tres áreas fundamentales:”⁸⁴

- La primera área es su actitud hacia la calidad. Aquí es esencial la creación genuina de los empleados de la institución en la importancia de la buena calidad, excelente mano de obra, diseños bien concebidos y ventas centradas en el servicio.
- La segunda área es su conocimiento de la calidad. En este renglón es vital el entendimiento del empleado de las clases de problemas de calidad que recaen tanto en su trabajo individual como sobre la institución en general; apreciación de los empleados de la existencia de métodos para resolver sus problemas específicos de calidad; aceptación positiva de los principios, hechos y prácticas de los medios modernos para construir, mantener y controlar la calidad.
- La tercera área son sus habilidades para la calidad. Aquí son importantes las habilidades, tanto físicas como mentales, con las cuales el personal de la

⁸⁴ Felgenbaum, Armand. Op. Cit. P. 214.

institución realmente desempeña las operaciones esenciales para la calidad conforme se requiere.

Como se puede observar, entre los aspectos fundamentales para el logro del compromiso con la calidad, esta la educación para la calidad. El objetivo administrativo básico puede, por tanto, ser formulado rápidamente. Este objetivo se enuncia como: "El desarrollo para el personal de la institución – en todas las funciones y categorías- de aquellas actitudes, conocimiento y habilidades en calidad que puedan aportar a los productos de la institución al costo mínimo congruentes con la satisfacción completa del cliente."

De esta forma, la calidad de los servicios públicos resulta de las contribuciones para la calidad de todos los miembros de las instituciones con muchas habilidades técnicas, de producción y administrativas diferentes. Central para el logro de la Calidad Total, entonces, es la participación y apoyo entusiasta de todos estos individuos, es decir, se requiere un compromiso positivo con la calidad institucional de todo el personal, cosa que es fundamental para todo programa de Calidad Total.

Lo anterior solamente puede conseguirse implantando la filosofía de la Calidad Total en las instituciones, y que todo el personal realmente la adopte para que sea esta filosofía la base de su accionar tanto como servidor público como en su vida diaria, esto es de vital importancia puesto que de ahí parte, y ahí también puede terminar, todo esfuerzo para la implantación de la Calidad Total en las instituciones públicas.

3.4 El Gobierno Electrónico en el Siglo XXI

"Además del factor humano, que es fundamental, se requieren también herramientas adecuadas para cumplir con la misión y los objetivos que nos hemos propuesto como Gobierno, como servidores públicos.

Es ahí donde la tecnología y su sin fin de aplicaciones cobran gran relevancia para poder alcanzar nuestras metas y para poder cumplir con nuestro trabajo. Ella, la tecnología, es uno de los pilares de una Administración Pública enfocada a resultados y capaz de cumplirlos.

En estos primeros nueve meses de Gobierno ya hemos dado pasos seguros en este sentido: creamos la Oficina para la Innovación Gubernamental, con el objeto de emprender la transformación total que la Administración Pública requiere;

iniciamos ya el ambicioso Programa e-México, con el cual vamos a llevar conectividad a todo el país, hasta el último rincón y en el que se incluye el Programa de e-Gobierno, cuya meta es aprovechar los beneficios de la tecnología en cada una de las tareas y responsabilidades públicas. Se trata de una profunda reingeniería de los servicios públicos.”⁸⁵

En los inicios del siglo XXI, la sociedad y todos sus sectores tienen por delante varios desafíos ineludibles. En primer lugar deberán contar con estrategias bien definidas que establezcan planes, programas y proyectos claros para el logro del anhelado desarrollo económico. Entrelazado con lo anterior, el desarrollo social cobra gran importancia ya que todo desarrollo económico deberá implicar un aumento de la calidad de vida de toda la población, la lucha contra la pobreza extrema deberá dar signos positivos en los países en vías de desarrollo, la enorme línea de desigualdad deberá reducirse pues de ello depende todo futuro desarrollo sustentable de las naciones.

En este contexto la acción del gobierno es de vital importancia pues en él recae la responsabilidad de procurar el bienestar de la sociedad, ya sea participando en la economía, promoviendo o regulando el mercado. Independientemente del papel que adopte el gobierno en el nuevo contexto social, su responsabilidad con la sociedad seguirá siendo la misma: el bien común.

En este inicio de siglo, el desarrollo tecnológico alcanzado por el hombre representa una oportunidad única que debe ser aprovechada para resolver los grandes problemas sociales que enfrentan las sociedades, aquí la acción estratégica del gobierno para el empleo de estas nuevas tecnologías cobra vital importancia, puesto que representan la oportunidad para adoptarlas en sus procesos internos y de prestación de servicios, todo ello en beneficio de la sociedad.

Una nueva tendencia 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, una época caracterizada por fundamentarse en las nuevas tecnologías de la información y el conocimiento, 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 económicas y sociales.

⁸⁵ Palabras del Presidente de la República C. Vicente Fox Quesada, en la "Inauguración del Seminario de Tecnologías de la Información para el Desarrollo de la Administración Pública", celebrado en el Distrito Federa, el 11 de septiembre de 2001.

Indudablemente, la situación requiere que los distintos actores implanten acciones efectivas que faciliten el acceso a la nueva economía del conocimiento de la que hablamos. El sector privado así lo está haciendo desarrollando nuevas formas de relación con los clientes a partir de la aplicación de nuevas tecnologías. Le 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.

De esta forma la Administración Pública actúa en un ambiente transformado por el nuevo paradigma organizado en torno a las tecnologías de la información y comunicación, base de un nuevo tipo de relación: las relaciones de red, lo que produce efectos sorprendentes y cambios en los paradigmas económicos tradicionales. Cuanto mayor es el número de personas y lugares interconectados, más altas son las probabilidades de que se produzcan flujos de información y mayores efectos en la red. De hecho, Internet hace posibles innumerables convergencias no sólo entre los medios de comunicación y de información, sino entre múltiples actividades que hasta hoy se hallaban separadas por la división y organización del trabajo heredadas de la sociedad industrial, así en la actualidad se habla de negocios electrónicos y más aún de gobiernos electrónicos.

Las nuevas modalidades de interacción, propiciadas por las nuevas tecnologías de información, generan nuevas formas de organizar el trabajo produciendo fuertes impactos en la Administración Pública; reconociendo un nuevo papel específico al ciudadano: contribuyente-consumidor-cliente. Esta nueva realidad obliga a mejorar la atención para con el ciudadano por parte de la Administración Pública forzándose cambios organizacionales en miras a una reinención del gobierno; reforzando su responsabilidad frente a los ciudadanos, exigiendo transparencia en su actuación; evitando la ampliación de la brecha digital, promoviendo el acercamiento masivo a las nuevas posibilidades de interactuar con el poder público.

La implantación de las nuevas tecnologías en el marco del Gobierno Electrónico requiere necesariamente el reconocimiento de las particularidades de la gestión pública. El gobierno es la máxima organización creadora y proveedora de información; sus funciones son básicas para la sociedad, por ello deberán de consolidarse los incentivos gubernamentales, sociales y privados para el desarrollo de estrategias innovadoras que establezcan una nueva forma de relacionarse con los ciudadanos.

Otro de los problemas que atenta contra una correcta prestación de servicios por parte de las dependencias y entidades es la complejidad natural del gobierno (conocer exactamente en qué oficina debe hacerse un trámite o enfrentarse con la

necesidad de actualizar los datos personales en más de una base de datos es una experiencia frustrante para cualquier ciudadano).

Los beneficios de un Gobierno Electrónico se obtienen si las distintas actividades que lo componen están enmarcadas en un plan de acción global que defina las estrategias, los medios y los responsables de todas las actividades.

El plan debe incluir los aspectos del complejo proyecto, entre ellos:

- Profundo análisis de la situación actual, los problemas de infraestructura existentes y las acciones que deben ser encaradas para resolverlos.
- Plena conciencia y una clara visión de la necesidad de este cambio en la clase dirigente.
- La decisión de poner la maquinaria del gobierno a trabajar en pos de una nueva manera de crear bienes y prestar servicios, teniendo como objetivo central la satisfacción del ciudadano.
- Ejecutividad en las decisiones, con la creación de una unidad administrativa que promueva y coordine las distintas actividades asociadas con el Gobierno Electrónico y establezca las estrategias de mediano y largo plazos para lograr los objetivos establecidos en el plan de acción.
- Existencia de una infraestructura de telecomunicaciones adecuada como requisito indispensable.

El gobierno deberá adoptar, entre otras, las siguientes acciones:

- Diseñar e implementar programas públicos con vistas a asegurar a la totalidad de la población el acceso, en el más breve plazo posible, a los productos y servicios de las tecnologías de la información y comunicaciones, difundir su uso, promover el crecimiento de la infraestructura de las redes digitales y apoyar la investigación, la innovación y desarrollo tecnológico en general y de las empresas en particular.
- Facilitar a los líderes políticos y comunitarios la capacitación sobre tecnologías de la información y comunicación, aprovechando la experiencia de los programas de promoción de la sociedad de la información.

- Promover una administración más eficiente, eficaz y transparente por parte de las instituciones de gobierno, mediante el ofrecimiento en línea de información a los ciudadanos, mecanismos de control de gestión, servicios, trámites y contratación estatal de bienes y servicios a través de las redes digitales.

¿Qué es el gobierno electrónico?

El Banco Interamericano de Desarrollo ofrece las siguientes definiciones.⁸⁶

- La aplicación de las técnicas del comercio electrónico a las actividades gubernamentales
- La posibilidad de obtener servicios gubernamentales a través de medios electrónicos, permitiendo el acceso a la información y completando transacciones en cualquier lugar, en cualquier momento y con los mismos requerimientos de acceso (BID-WB).
- El establecimiento de nuevas relaciones gobiernos, ciudadanos y empresas, utilizando las tecnologías de la información para la prestación de servicios, la toma de decisiones y la rendición de cuentas (OCDE).
- No es una definición tecnológica, es una forma de aprovechar la tecnología para gestionar mejor las relaciones de interés público. Nuevas posibilidades de las relaciones: desintermediación, accesibilidad, inmediatez, transparencia información y conocimiento

Es de vital importancia describir adecuadamente el nuevo concepto de gobierno electrónico "e-government". En este sentido son varias las definiciones que han ayudado a clarificar el concepto de gobierno electrónico. En esta investigación, este término incluye todas aquellas actividades basadas en las modernas tecnologías de la información y la comunicación (en particular Internet) que el gobierno 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.

Digitalizar el gobierno no es sinónimo de instalar unos cuantos ordenadores o de diseñar una página *web* que ofrezca información, supone transformar la relación fundamental que existe entre el gobierno y el público. En este sentido, reiteramos la definición anterior de gobierno electrónico: todas aquellas actividades basadas en las modernas tecnologías de la información y comunicación (principalmente Internet) que el Estado desarrolla para mejorar y optimizar los servicios públicos

⁸⁶ División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil Banco Interamericano de Desarrollo, *Gobierno Electrónico Definiciones, Oportunidades y Retos*

ofrecidos a los ciudadanos, desarrollando una nueva forma de relacionarse con ellos, y proveer las acciones de gobierno en un marco mucho más transparente que el actual (destacamos dentro de esta definición por ser nuestro objeto de estudio, la prestación electrónica de servicios 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. Es interesante resaltar las siguientes por su impacto positivo en aquellos países en los que ya se han llevado a cabo:

- 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, es decir, 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 la información gubernamental. El gobierno es 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, 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 costos 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 transparente para con 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 de la licencia de conducir, la solicitud de los permisos necesarios al poner en marcha un negocio o el pago de los impuestos por Internet; característica de máxima importancia, es que todos estos servicios serán de Calidad logrando la satisfacción de los ciudadanos usuarios.

Nuevamente, 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 en cualquier oficina 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 gobierno como una unidad. Además, refuerza la eficiencia administrativa al conseguir un gobierno más barato, más rápido, enfocado a aspectos clave, más fácil de gestionar así como muy orientado al ciudadano.

Son varias las acciones llevadas a cabo en este ámbito, entre las que cabe destacar la votación electrónica, la interacción electrónica con el Congreso de la Unión y las encuestas sobre asuntos de importancia pública.

Las experiencias de gobierno electrónico en el mundo son diversas, Mila Gasco menciona los siguientes:⁸⁷

⁸⁷ Gasco, Mila. Experiencias de gobierno electrónico en Europa y Estados Unidos. Instituto Internacional de Gobernabilidad.

Son muchos los que coinciden al 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.

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*).

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 espera que estén completamente en funcionamiento, a finales del 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).

Como se puede observar los nuevos avances tecnológicos, principalmente la diseminación del uso de Internet por la sociedad, posibilitan la revisión de los procesos de funcionamiento del gobierno y la entrega de servicios electrónicos de calidad a los ciudadanos, creándose el e-gobierno que será característico de este siglo XXI.

Pero la creación de un gobierno electrónico es un reto de grandes magnitudes que debe ser enfrentado abarcando todos los aspectos para su desarrollo. Algunos aspectos importantes a considerar en la implantación de un e-gobierno son los siguientes:

- Debe fomentar el acceso a estos servicios, evitando el crecimiento de la exclusión social, principalmente en países en desarrollo, es imprescindible que sea cada vez menor el número de personas con dificultades para integrarse a las modernas redes de la comunicación y del conocimiento.
- Para el éxito de este proyecto, es fundamental una gestión efectiva de la tecnología de la información en el gobierno y todas sus instituciones.
- Se deberá de crear un proyecto de educación que incluya el manejo de los instrumentos tecnológicos y culturales propios de este tiempo, esto deberá concentrarse en toda la población, pero principalmente en los jóvenes quienes serán los usuarios potenciales del gobierno electrónico.

Otras dos consideraciones muy importantes a tener en cuenta a la hora de implantar proyectos de gobierno electrónico son:

Por un lado, deberemos ser conscientes del hecho de que aunque 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 tenidos en cuenta en tanto que, en muchas ocasiones, pueden determinar el triunfo o el fracaso de las acciones emprendidas.

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:

- Una infraestructura de telecomunicaciones adecuada.
- Un nivel de formación digital conveniente.
- El fortalecimiento de los sistemas de seguridad informática.
- El marco normativo y legal para la aplicación de las nuevas tecnologías.
- 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, ello porque a quedado demostrado el gran impacto que las nuevas tecnologías de la información (TI) tienen en la Administración Pública, pues no sólo impactan en sus procesos internos, sino también en la forma en como el gobierno se relaciona con los ciudadanos ofreciéndoles servicios públicos de calidad por medios electrónicos. Actualmente la mayoría de los países del mundo hablan de gobierno electrónico, y más aún, países como Canadá, Estados Unidos y los miembros de la Comunidad Europea cuentan ya con un importante desarrollo de lo que es su gobierno electrónico. La brecha en el desarrollo digital existe, las oportunidades son para todos aquellos que quieran aprovecharlas, por ello, los países en vías de desarrollo deberán actuar para implementar estas tecnologías en sus administraciones públicas.

Reconociendo la importancia de aplicar las nuevas tecnologías en el sector público para fomentar el desarrollo económico y social, México ha iniciado un proyecto tecnológico llamado "e-México" el cual intentara ir más allá de la información en las páginas web e incluso del gobierno electrónico, que por sus características e importancia para el desarrollo nacional describimos a continuación. El proyecto se fija los siguientes retos:

- Disminuir las barreras y las diferencias socioeconómicas y culturales.
- Integrar e intercomunicar a los mexicanos por medio de un sistema con componentes tecnológicos y sociales.
- Ofrecer servicios como:

- Educación.
- Salud.
- Trámites.
- Oportunidades económicas a través de un intercambio cultural y comercial.

Lo anterior nos llevaría a una sociedad integrada e intercomunicada con un sistema tecnológico y social, en donde cada ciudadano viva en un entorno de igualdad de oportunidades entre sí y con el resto del mundo, y que respete, preserve y difunda la identidad cultural del país.

Los objetivos generales del sistema e-México son los siguientes:⁸⁸

- Impactar en el desarrollo integral de la sociedad, mediante la integración de un sistema tecnológico y de contenido social.
- **Eliminar las barreras de acceso a la información y a los servicios.**
- Reducir la brecha digital de los mexicanos entre sí y con el resto del mundo.
- Acelerar las tendencias históricas en la penetración de servicios de telecomunicaciones e informática.
- Impulsar a la industria de desarrollo de software, así como a la industria de la TIC (Tecnología de Información y Comunicaciones)

Dentro del sistema *e-México*, el gobierno electrónico (e-gobierno) se plantea lo siguiente

Garantizar el libre acceso de los ciudadanos a los servicios públicos integrales como lo son:

- Trámites en línea.
- Información pública de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, brindando un **servicio orientado al ciudadano**, a excepción de la información con carácter privado o reservado.

⁸⁸ <http://www.e-mexico.gob.mx>

- Brindar nuevas opciones de acceso a la educación y capacitación como un medio para el desarrollo integral de los mexicanos (e-educación)
- Facilitar el **acceso a servicios** y contenidos de salud a distancia, que permita mejorar el nivel de vida de la población (e-salud)
 - La telemedicina lleva servicios de salud a las comunidades apartadas.
 - La educación a distancia a profesionales de la salud, para su actualización.
 - El expediente clínico digital, para brindar una **atención de calidad**.

En este sentido, el gobierno electrónico optimiza los procesos y tecnología disponible para brindar servicios de calidad conforme a las demandas de la sociedad:

“El proyecto de la Red Estatal de Informática tiene un impacto directo en los servicios públicos que a su vez genera una ventaja competitiva al estado mejorando:”⁸⁹

- **Los tiempos de entrega.** Permitiendo la reducción de tiempos en trámites realizados entre dependencias. Posibilitando el envío de documentos, que antes se transportaban de manera manual, electrónicamente. Con una demora de segundos y por tanto el abatimiento en el tiempo de respuesta al contar los servidores públicos con información oportuna.
- **La calidad de los servicios públicos.** Permitiendo el seguimiento de acuerdos, oficios y comisiones al existir la información en línea. Uniformando los formatos y estándares de manejo de información. Posibilitando el intercambio de documentos de forma segura y confiable y evitando la pérdida o extravío de documentos. Mejorando la calidad de la información.
- **Reducción de los costos.** Al disminuir los costos de comunicación en servicio telefónico local y de larga distancia, en mensajería (envío y recepción de oficios y documentos) y en gastos de oficina evitando la duplicación, recaptura de información o facilitando su modificación.

⁸⁹ Muñoz Gutiérrez, Ramón. *Pasión por un Buen Gobierno*. P. 158.

- **Ampliando la cobertura y disponibilidad.** A través de la Creación del Gobierno Virtual que aumenta sensiblemente la disponibilidad de los servicios públicos a la ciudadanía por medio del llamado *e-government* que atiende 24 horas del día, siete días a la semana y 365 días al año por medio de redes públicas como el *Internet*. Asimismo, evita que las distancias, la dispersión de oficinas y de personas sean un obstáculo para el trabajo en equipo y la colaboración en la prestación de algún servicio. Así, los servidores públicos podrán enviar y recibir información donde quiera que estén.

Algunos beneficios de un e-gobierno	Características
• Dirigido por el usuario:	Crea diálogos con y entre usuarios y genera grupos de usuarios.
• Conveniencia:	Cuando sea requerido: 24 horas al día; 365 días del año.
• Para las necesidades de masas:	Genera soluciones atractivas para la población en general, y también de acuerdo a los requerimientos de cada usuario.
• Equitativo:	Ofrece el mismo nivel de servicio independientemente de la posición socioeconómica del usuario.
• Impulsado por el conocimiento:	Proporciona el máximo grado de información y conocimiento al usuario; le da el control.
• Competitivo:	Reduce costos y mejora la imagen del gobierno. Lo hace más eficiente y atractivo.
• Electrónico:	Minimiza el uso de papel, mejora los procesos.
• Colaborativo:	Genera soluciones de forma colaborativa entre el gobierno, usuarios y socios comerciales.
• Integrador:	Explota los beneficios de múltiples unidades administrativas en un solo canal de comunicación con el usuario.

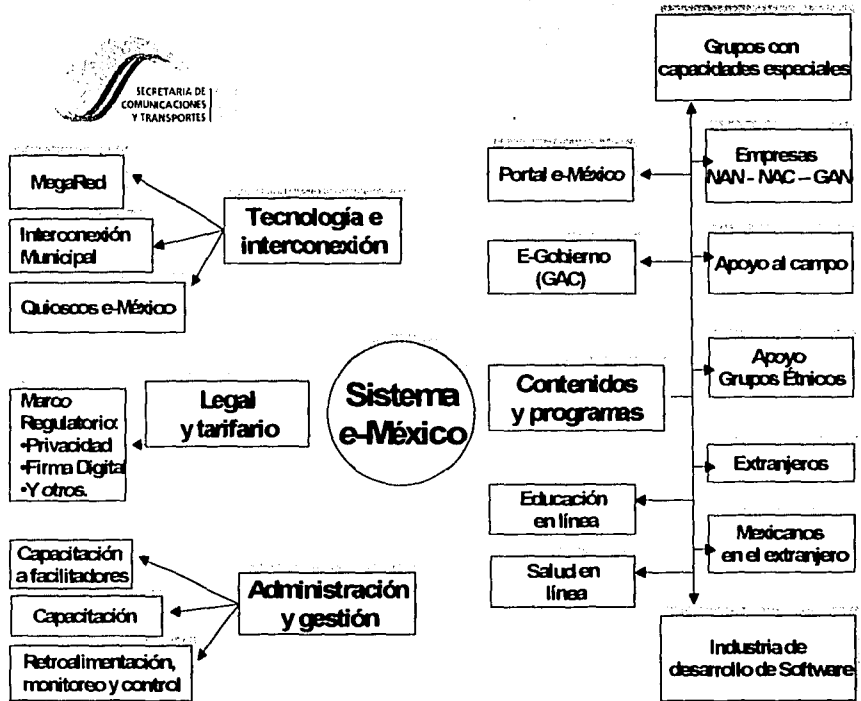
De este modo, el gobierno electrónico a través del sistema e-México intenta convertirse en un factor para el desarrollo económico y social de la nación, teniendo como importante característica el ser incluyente, es decir, el sistema se propone integrar a los diversos grupos lingüísticos y étnicos del país, a los mexicanos en el extranjero, a personas con capacidades especiales, entre otros. Esta característica de inclusión intenta llegar a la universalidad de los servicios públicos ofrecidos vía medios electrónicos.

Los valores que sustentan al Sistema e-México son:

Garantizar las condiciones de:

- Certidumbre.
- Transparencia.
- Privacidad.
- Valores sociales y éticos de los mexicanos.
- Cobertura de los servicios, alcance a toda la población.

Sistema e-México



Fuente: Secretaría de Comunicaciones y Transporte. <http://www.sct.gob.mx>

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Sistema e-México

El Reto a Mediano Plazo

Año 2001

Conexión de las 2,427
cabeceras municipales
del país.

Año 2006

Cobertura del 97% de la población
mexicana, a través de 10,000
localidades interconectadas.

- Pasar de la presencia a la integración
- de la integración a la transformación
- y de la transformación a la convergencia

presencia → integración → transformación → convergencia

Mayor Valor

21

Fuente: Secretaría de Comunicaciones y Transporte. <http://www.sct.gob.mx>

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Como se puede observar, el gobierno electrónico a inicios de siglo representa una gran oportunidad para fomentar el desarrollo económico y social de los países en vías de desarrollo, la tecnología existe y las oportunidades que postula son conocidas, dependerá de los gobiernos el adoptar esta realidad tecnológica a su gestión pública, aunque de no hacerlo continuará, y más aún, puede aumentar su retraso con respecto a las grandes potencias mundiales, las cuales ya han iniciado la implantación del e-Gobierno. Sin lugar a dudas este es un gran reto, requiere entre otras cosas de una inversión inicial, de personal capaz, de una planeación estratégica, en fin, es un trabajo que no parece fácil pero que los resultados positivos que promete empujan a trabajar para lograr la implantación exitosa de un gobierno electrónico mexicano, enfocado en los mexicanos y comprometido con su desarrollo humano.

COPIA
1999

CAPÍTULO IV

Compranet: Un Ejemplo a Seguir

4.1. La SECODAM

Antecedentes

Para poder adentrarnos al estudio de Compranet debemos referirnos a su creadora, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), Secretaría que ante la importancia que representan las compras públicas para el desarrollo económico y social del país, desarrolló el Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo administrativo (SECODAM), se encuentra inmersa dentro de la Administración Pública Federal centralizada, conforme lo señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 90, y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en sus artículos 1º, 2º y 26. La SECODAM es una de las dependencias más importantes dentro de la Administración Pública Federal y por sus funciones de control, orientación y apoyo, es considerada como una dependencia globalizadora.

Las secretarías consideradas como globalizadora llevan a cabo funciones sustantivas que tienen relación con todas las demás dependencias y entidades de la Administración Pública, como planeación, programación, presupuestación, financiamiento, control y evaluación. Básicamente tienen carácter normativo o definitorio; de vigilancia y control global y de apoyo y asistencia técnica.

El antecedente inmediato de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, se remonta al año de 1982, en el que ante la necesidad de fortalecer la función de control dentro del sector público, en el marco de la renovación moral como programa de gobierno, se presenta ante el Congreso de la Unión, la iniciativa de Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica Administración Pública Federal, misma que al ser aprobada en dicho año, dio origen a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), que tenía como objetivo principal, el integrar las funciones de control y evaluación de la gestión pública, que anteriormente se encontraban dispersas obstaculizando esta importante función.

Después de doce de años, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de Diciembre de 1994, se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Dicha reforma tenía como finalidad principal el

dotar a la Administración Pública de herramientas que le permitieran ser más eficaz y eficiente en sus tareas, evitando así, la duplicidad de funciones y precisando responsabilidades.

Entre otras cosas, el Decreto establecía el cambiar de nombre a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), por su nombre actual, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), atribuyéndole a la institución las funciones de desarrollo administrativo y fortaleciendo las anteriormente encomendadas, principalmente las de control, vigilancia y responsabilidades de los administradores públicos.

Atribuciones, Misión, Visión, Objetivos

"A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:"⁹⁰

- Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental.
- Expedir y vigilar normas en materia de control y fiscalización.
- Establecer las bases generales para realización de auditorías.
- Vigilar el cumplimiento, de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingreso, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores.
- Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral.
- Inspeccionar y vigilar, que las dependencias y entidades de la administración pública federal, cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneración de personal, **contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios** y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal.

⁹⁰ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículo 37.

- Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los funcionarios públicos de la Administración Pública Federal, y verificar su contenido.
- **Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal.**
- Administración de los bienes inmuebles federales y normatividad para la conservación de los mismos.

“Las atribuciones que tiene conferidas la Secretaría, le permiten diseñar lineamientos bajo un criterio de modernización administrativa para mejorar la prestación de los servicios públicos y la atención a la ciudadanía, así como fortalecer las funciones normativas que orientan el manejo transparente de los recursos del Estado, y la operación de los sistemas de control y vigilancia para prevenir conductas indebidas e imponer sanciones en los casos que así se amerite.”⁹¹

A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo se le encomienda la siguiente misión, visión y objetivos⁹²:

Misión:

- Fortalecer los sistemas de gestión y control, hacer respetar los derechos del ciudadano e inducir y promover el Desarrollo Administrativo de la Administración Pública Federal.

Visión:

- Constituirse como agente de cambio permanente.

Objetivos:⁹³

- Atender en nombre del Ejecutivo Federal, el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación que están a cargo de la Secretaría conforme a su esfera legal de competencia, así como planear y conducir sus

⁹¹ Manual de Organización General de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. P. 7.

⁹² Para mayor información visitar el sitio www.secodam.gob.mx

⁹³ Manual de Organización General de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. P. 145.

actividades en forma programada y con sujeción a la política que, para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo y de los programas que le correspondan, establezca el Presidente de la República.

- Hacer más simple, sencilla y rápida la relación entre el Gobierno y los ciudadanos, procurando que el servidor público proporcione una atención oportuna a la población de todo el país; prevenir conductas irregulares o contrarias de las obligaciones que señala la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como fiscalizar y controlar la inversión pública federal en los Estados para garantizar el manejo eficaz y eficiente de los recursos públicos.
- Coadyuvar al logro de una Administración Pública eficiente, eficaz, congruente, que desarrolle sus actividades con oportunidad, calidad y racionalidad, basada en una nueva cultura de servicio y orientada hacia la satisfacción de las demandas de la población.

Funciones

- Fijar y dirigir la política de la Secretaría en materia de control, vigilancia, fiscalización, evaluación, desarrollo administrativo y de patrimonio inmobiliario federal, con sujeción a las políticas nacionales, objetivos y metas que determine el Presidente de la República.
- Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Emitir los lineamientos que deben observar las dependencias y entidades en materia de desarrollo administrativo integral.
- Someter a la consideración del Presidente de la República los asuntos que correspondan a la Secretaría y desempeñar las funciones y comisiones que el Ejecutivo Federal le confiera manteniéndolo informado del desarrollo de las mismas.
- Proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativas de leyes y los de reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes sobre los asuntos de la competencia de la Secretaría, así como refrendar para su validez y observancia constitucionales, las disposiciones expedidas por el Presidente

de la República cuando se refieran, igualmente, a asuntos de la competencia de la propia Secretaría.

- Dar cuenta al H. Congreso de la Unión del estado que guarda su ramo e informarle cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus actividades, en los términos del artículo 93 Constitucional.
- Definir y establecer los lineamientos y políticas que orienten la colaboración que conforme a la ley deba prestar la Secretaría a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, para el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.
- Aprobar y dirigir la organización y funcionamiento de la Secretaría, conforme a su Reglamento Interior, así como autorizar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la dependencia y presentarlo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de conformidad con las disposiciones aplicables.
- Suscribir los convenios que celebre la Secretaría con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los convenios y contratos que celebre con otras entidades, gobiernos estatales y municipales.
- Emitir las normas que se requieran respecto a los informes, datos o la cooperación técnica que deban proporcionarse las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, así como proponer a las Comisiones Nacionales Bancaria y de Seguros y Fianzas, normas relacionadas con el control y fiscalización de las entidades paraestatales que estén bajo la inspección y regulación de dichos órganos.
- *Emitir normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal, previa opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*
- Establecer normas, criterios y políticas de administración de bienes inmuebles federales.
- Designar y remover a los Delegados de la Secretaría en la Administración Pública Centralizada, a los Comisarios en las entidades de la Administración Pública Paraestatal, a los titulares de los órganos de control interno, y a los de las áreas de responsabilidades, auditoría y quejas de dichos órganos en las

propias dependencias y entidades y en la Procuraduría General de la República, así como a los supervisores regionales y visitantes que se requieran para el funcionamiento de la Secretaría.

- Coordinar y supervisar la actuación de los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República; así como a los supervisores regionales.
- Resolver los recursos de revocación que se interpongan en contra de resoluciones de la Secretaría cuando hayan sido dictadas por el propio Secretario, así como resolver las dudas que se susciten sobre la interpretación o aplicación del Reglamento Interior de la Secretaría.
- Aprobar la organización y funcionamiento de la Contraloría Interna de la Secretaría, atribuyéndole otras facultades no conferidas en el Reglamento Interior de la Dependencia y que fuesen necesarias para su cometido legal, informando al Presidente de la República sobre las medidas que se hubieran adoptado al respecto.
- Establecer y presidir las comisiones internas que sean necesarias para el buen funcionamiento de la Secretaría, así como designar a los integrantes de las mismas.

Resumiendo lo anterior, y para adentrarnos al estudio del Sistema, Electrónico de Contrataciones Gubernamentales, se establece que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala que a la Secretaría de Contraloría y desarrollo Administrativo, le corresponde establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios.

Por su parte, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, establece que a la SECODAM corresponde:

- Difundir las bases de licitación pública, a través de medio electrónicos (art. 31, LAASSP)
- Establecer disposiciones administrativas para el envío de proposiciones por conducto de medios remotos de comunicación electrónica.
- Poner a disposición pública, a través de medios de difusión electrónica, la información que obre en su base de datos, correspondientes a las

convocatorias y bases de las licitaciones públicas y, en su caso, sus modificaciones; las actas de las juntas de aclaración y de visitas a instalaciones, los fallos de dichas licitaciones o a las cancelaciones de estas, y los datos relevantes de los contratos adjudicados, ya sea por licitación, invitación a cuando menos tres personas, o adjudicación directa (art. 26, LAASSP)

- Emitir disposiciones técnicas para conservar la confidencialidad de la información de los procedimientos que sean presentadas por medios remotos de comunicación electrónica (art. 27, LAASSP)
- Operar y encargarse del Sistema de Certificación de los Medios Remotos de Identificación Electrónica que utilicen los licitantes y ejercer el control de estos medios salvaguardando la confidencialidad de la información que se remita por esta vía (art.37, LAASSP)
- Establecer disposiciones administrativas, en relación a la información que deben remitir las dependencias y entidades, a través de medios magnéticos o remotos de comunicación electrónica (art. 56, LAASSP)
- Expedir disposiciones técnicas para que los interesados puedan presentar sus inconformidades, a través de medios remotos de comunicación electrónica (art. 67, LAASSP)

4.2. Las adquisiciones gubernamentales

El gasto público

El gasto público reviste una importancia vital para toda sociedad, representa el instrumento más poderoso con que cuenta el gobierno para influir en la asignación y distribución de los recursos monetarios con que cuenta el Estado y en la estabilización, desestabilización, crecimiento o no de la economía, y por tanto, del país.

“La definición más aceptada de gasto público se refiere al valor total de las compras de bienes y servicios realizados por el sector gubernamental durante un periodo productivo. Es decir, es el gasto del sector público, que incluye gastos de inversión y de consumo.”⁹⁴

⁹⁴ Ayala Espino, José. *Economía del sector público mexicano*. P. 141.

Cabe mencionar que la tendencia del gasto público en dicho periodo productivo, el cual se limita a un ejercicio presupuestal, es decir, a un año, esta condicionado por el proyecto de desarrollo nacional implantado por el Gobierno Federal y por las condiciones políticas, económicas y sociales que atraviese el país. Así, las decisiones sobre el gasto moldean paulatinamente el futuro de una nación.

El gasto público desempeña uno de los papeles principales para lograr el desarrollo de la nación, a través del gasto el gobierno proporciona y conserva la infraestructura para el desarrollo, influye en el crecimiento y en la distribución de los beneficios del mismo y establece programas sociales para atender las necesidades básicas de la sociedad.

Dentro del gasto público, las compras gubernamentales representan uno de sus principales elementos, a través de éstas el sector público se convierte en el principal demandante de bienes y servicios dentro de la economía. La magnitud de esta demanda de bienes y servicios se observa en el gasto que realiza el Gobierno Federal anualmente, designa entre el 25 y el 30% del Presupuesto de Egresos de la Federación a los procesos de contratación. Dichos procesos se realizan a través de alrededor de 25 mil licitaciones públicas anuales, un gran número de licitaciones por invitación restringida, en las que participan alrededor de 3 mil unidades compradoras de la Administración Pública Federal.

Sistema de Administración de Recursos Materiales

“En un sentido específico y con propósitos didácticos, el término recursos puede concebirse como el conjunto de personas, bienes materiales, financieros y técnicos con que cuenta y utiliza una dependencia, entidad, u organización para alcanzar sus objetivos y producir los bienes o servicios que son de su competencia.

Los recursos tienen un valor instrumental para las organizaciones y constituyen insumos necesarios para su operación, así como en el logro de los objetivos y metas institucionales. En la actualidad, las organizaciones modernas, incluidos los gobiernos, enfrentan la necesidad de optimizar recursos escasos, es decir, hacer uso racional y eficiente de los mismos.⁹⁵

En este contexto los Recursos Materiales pueden ser definidos como parte del patrimonio de las instituciones y están constituidos por los bienes muebles, inmuebles y de consumo que hacen factible la operación de las mismas. Se constituyen como el elemento de apoyo para la consecución de las metas y

⁹⁵ Rubio Enríquez, Ernesto. Coordinador. *Administración de Recursos Materiales en el Sector Público*. P. 54.

objetivos de la Administración Pública. La Administración de los Recursos Materiales bajo esta perspectiva, implica el uso eficiente y racional de estos recursos, a fin de que su destino obedezca los requerimientos y fines institucionales para el logro de una mayor eficacia, eficiencia y congruencia en su funcionamiento.

La asignación de los Recursos Materiales se realiza con el propósito de apoyar los programas sustantivos de las dependencias o entidades, hecho que contribuye a la consecución de la misión institucional.

Dentro del enfoque sistémico se puede considerar a los Recursos Materiales como un sistema integrado por subsistemas, en donde la totalidad se denomina Sistema de Administración de Recursos Materiales.

Sistema de Administración de Recursos Materiales

Planeación, Programación y Presupuestación

Adquisiciones,
Arrendamientos
y Servicios

Medición

Servicios Generales



Control y Evaluación

Obra Pública

Seguros y Fianzas

Almacenes, Inventarios y Destino Final de Bienes

“El sistema de administración de recursos materiales integra una serie de componentes que articulados armónicamente contribuyen al eficiente funcionamiento de las dependencias y entidades del sector público. El análisis de este sistema resulta de particular importancia, toda vez que entre las funciones de la administración pública se ubican las correspondientes a: prestación de servicios y construcción de obras para la sociedad. El sistema de administración de recursos materiales, está relacionado por lo general con el contexto que lo rodea y su éxito se reconoce cuando alcanza los resultados que la institución, o más aun, la sociedad espera de él.”⁹⁶

Las Adquisiciones Públicas

Una clara definición de lo que son las adquisiciones gubernamentales es la siguiente:

“Debemos entender como adquisición la traslación del dominio de cualquier mercancía, materia prima o bien mueble, de acuerdo a los medios o formas establecidos para ese efecto, en la que el comprador es una dependencia o entidad del sector público.”⁹⁷

Las compras gubernamentales constituyen en el mundo uno de los renglones de gasto de mayor envergadura. Basta mencionar que, de acuerdo con estimaciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC), las compras gubernamentales ascienden a un billón de dólares al año y en algunos Estados de la comunidad internacional llagan a constituir más del diez por ciento del producto interno bruto.

Así, el sector público necesita para el cabal cumplimiento de sus atribuciones, una enorme gama de bienes. Las oficinas del sector público pueden demandar bienes como materias primas, bienes muebles, de consumo o de inversión; bienes de procedencia extranjera, bienes de línea; de fabricación especial o de adquisición repetitiva.

En el caso de México, de acuerdo con información de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las compras del año 2000 registraron las siguientes cifras:⁹⁸

⁹⁶ *Ibíd.* P. 74.

⁹⁷ Pichardo Pagaza, Ignacio. *Introducción a la administración pública de México*. T. II, P. 202.

⁹⁸ José García, Carlos. Seminario: *Las Compras del Sector Público en el Marco de los Tratados de Libre Comercio y las Leyes de Adquisiciones y Obras Públicas*.

20,000 Millones de Dólares en Compras y Obras Públicas 25,000 Licitaciones Públicas Anuales 3,000 Unidades Compradoras 50,000 Proveedores Contratistas

No obstante lo anterior, hasta muy recientemente las compras gubernamentales se consideraban como una actividad rutinaria y de poca importancia, relegada a niveles inferiores de la Administración Pública, lo cual llevó a que el área de adquisiciones fuera considerada de alta sensibilidad a la realización de prácticas de corrupción, por parte de los servidores públicos y del sector privado, quienes reconocían en esta actividad del sector público el lugar ideal para el enriquecimiento ilícito.

En este contexto, el marco jurídico que regulaba las adquisiciones gubernamentales no era claro en todos sus aspectos y, en la mayoría de los casos, los procedimientos que establecía para llevar a cabo una contratación eran demasiado costosos, tanto para el gobierno como para la iniciativa privada que participaba en los concursos, a causa de esto, se tenía justificadamente una percepción negativa sobre los procesos de compras, principalmente en cuanto a la complejidad en la participación, la falta de equidad, honestidad y ética pública en el proceso, todo esto perjudicaba al gobierno y principalmente, a un gran número de empresas.

Las razones anteriores, aunadas a la comprensión por parte del gobierno de la importancia que revisten para éste y para la sociedad las adquisiciones públicas, por su impacto en la economía y por su calidad de instrumento para orientar los procesos de industrialización y de comercialización, explican el rápido proceso de tecnificación y perfeccionamiento que esta área del sector público merece. Ante ello la Administración Pública ha buscado el perfeccionamiento de procesos y la búsqueda de nuevos instrumentos que garanticen la transparencia de las adquisiciones, la capacidad de respuesta del gobierno para cubrir sus necesidades y así, dar cumplimiento al trabajo en pro del orden público y del interés social, por antonomasia el bien común.

De esta forma, el desarrollo y control de las compras gubernamentales, ha sido una prioridad para el gobierno y los estudiosos de la materia, que gracias a la revolución tecnológica del siglo XX, especialmente en las Tecnologías de Información, ha permitido el desarrollo de nuevos procesos que garantizan la transparencia, la equidad y calidad, entre otros aspectos, de las licitaciones públicas. A escala mundial, se habla hoy en día, de comercio electrónico, de licitaciones electrónicas.

Así, en los procedimientos de Compras Gubernamentales, se ha buscado aprovechar las ventajas de los avances tecnológicos en el manejo de información y telecomunicaciones, con la finalidad de aumentar la eficiencia de los procesos y la transparencia de los mismos.

Internet ha revolucionado la forma tradicional de los procesos de adquisiciones a través de transacciones más rápidas, difundiendo más los procesos de compras, garantizando una mayor participación de proveedores y prestadores de servicios, de igual forma Internet se en una herramienta efectiva de supervisión, control y rendición de cuentas de las adquisiciones, todo en beneficio de la sociedad.

Al aprovechar Internet como un medio y aplicarlo al proceso de adquisiciones, el servicio de licitación electrónica se convierte en una alternativa imparcial y equitativa para el mundo de los negocios, reduce costos y promueve la competencia, la innovación y el desarrollo económico regional.

La licitación electrónica ofrece una nueva forma de ingresar al mercado global y apoyarlo. En términos simples, la licitación electrónica es la alternativa más eficiente, transparente, sencilla y equitativa para que los sectores público y privado lleven a cabo sus transacciones comerciales en forma conjunta.

México, conciente de las ventajas de la adopción de las nuevas tecnologías de información en el sector público, cuenta ya con un sistema electrónico de contrataciones gubernamentales denominado Compranet, que lo ha colocado a la vanguardia mundial en el uso de los medios electrónicos de comunicación aplicados a los procesos de adquisiciones, sistema que ha provocado elogios mundiales para la Administración Pública nacional y que es un gran paso para la implementación del gobierno electrónico "e-government" mexicano.

Estos procesos de adquisiciones públicas, ya sean en su modalidad tradicional o por medios electrónicos, cuentan con un marco normativo claro, que le da transparencia a las compras gubernamentales. Dicho marco normativo se encuentra integrado principalmente por:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Ley de Planeación.

Ley General de Deuda Pública.

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
- Ley General de Bienes Nacionales.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
- Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- Capítulos de Compra de los Tratados de Libre Comercio
- Acuerdos y Lineamientos.⁹⁹

“Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administraran con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevaran a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución¹⁰⁰.

⁹⁹ Para conocer la normatividad en material de recursos materiales visite la pagina electrónica de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo -SECODAM -

¹⁰⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 134.

4.3. ¿Qué es Compranet?

La modernización administrativa es una tarea permanente, cotidiana, que implica el esfuerzo de todo el sector público nacional. Dentro de este contexto, la modernización administrativa implica la adopción de las nuevas tecnologías producidas a escala mundial, con el objetivo de hacer la función pública más ágil, transparente, de mayor calidad, más eficaz y eficiente y que responda de manera oportuna a las necesidades de la sociedad.

Dentro de la modernización administrativa, las adquisiciones públicas merecen una especial atención, ello con el fin de lograr un uso eficiente de los recursos, compras de mejor calidad, ahorros presupuestarios y algo fundamental, lograr mayor transparencia en los actos del Estado, tratando de extinguir una de las enfermedades más costosas para el accionar público, el fraude y la corrupción.

En este contexto, la Administración Pública busca aprovechar las ventajas de los avances tecnológicos en el manejo de información y telecomunicaciones, con la finalidad de aumentar la eficiencia de los procesos y la transparencia de los mismos. Así, la Administración Pública Federal a través de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, ha desarrollado el proyecto Compranet.

Compranet, es el Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales desarrollado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), para responder a las necesidades de modernización administrativa del país, adoptando para su implementación las más modernas tecnologías, así, México por medio de Compranet se pone a la vanguardia mundial en los procesos de licitaciones electrónicas.

Compranet, se encuentra dentro de este arduo proceso de modernización administrativa y tiene como punto de partida, el Programa de Modernización de la Administrativa Pública (Promap), inmerso en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

El Promap señala:

“Las dependencias y entidades de la APF, podrán formar parte del Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales (SECG) que la Secodam en coordinación con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial ha emprendido para llevar a cabo la sistematización del proceso de adquisiciones de bienes, arrendamientos, servicios y obras públicas, el cual permitirá la interacción de sus

unidades compradoras con los proveedores, a través de comunicaciones remotas, computadoras personales y líneas telefónicas.

Este Sistema abarca en su funcionamiento desde la planeación de las adquisiciones hasta la conclusión de los contratos correspondientes y por su trascendencia, fue asumido como uno de los compromisos del Ejecutivo Federal en el marco de la Alianza para la Recuperación Económica (ARE).¹⁰¹

El Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales (Compranet) consiste en la automatización del proceso de contratación, a través de la conexión por medio de computadoras y redes de datos, de las unidades compradoras del gobierno y de los proveedores o contratistas.

Compranet permite a las unidades compradoras dar a conocer por medios informáticos (lo cual permite una difusión más ágil de la información) cuáles son sus demandas de bienes, servicios, arrendamientos y obras públicas, para que los proveedores o contratistas, puedan acceder a esta información y presentar por el mismo medio sus ofertas técnicas y económicas y, posteriormente, continuar con todo el proceso de licitación hasta su formalización, todo esto sin tener que desplazarse de su oficina, realizando lo que se denomina en el sector empresarial, negocios electrónicos "e-business", y en el sector público "licitaciones electrónicas". Adicionalmente el sistema tiene disponibilidad de información de acceso público, para que cualquier ciudadano, desde su hogar, pueda conocer las contrataciones que realiza el gobierno con los fondos públicos. de este modo, las contrataciones nacionales por medio de licitaciones electrónicas proporcionan al país y las naciones que participan en los procesos, un mecanismo de contratación reconocido internacionalmente por su transparencia y calidad.

Dichas licitaciones electrónicas son procesos de contratación en los que los proveedores y contratistas presentan en forma electrónica (por medio de la página electrónica www.compranet.gob.mx) sus propuestas técnicas y económicas y continúan todo el proceso por el mismo medio hasta su término, es decir, hasta la adjudicación del contrato.

El Sistema proporciona una total confianza y certidumbre en los procesos ya que incorpora tecnologías de seguridad de punta en la infraestructura técnica y de

¹⁰¹ Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. P. 78.

comunicaciones, en los programas informativos que emplean convocantes y licitantes, así como en la información que se genera y transmite por medio del sistema.



Símbolo oficial de Compranet - www.compranet.gob.mx

Objetivos específicos del sistema electrónico de contrataciones gubernamentales:

Proporcionar a las dependencias y entidades un mecanismo ágil para los procesos de contratación.

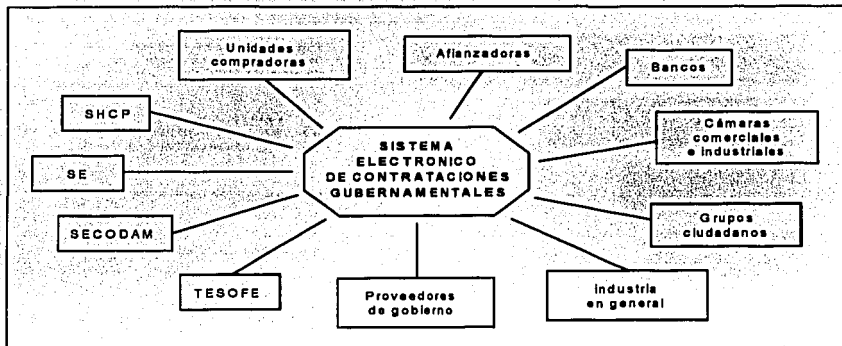
Facilitar a la iniciativa priva su participación en las contrataciones públicas.

Establecer un mecanismo transparente de información para la sociedad, sobre los procesos de compras gubernamentales.

Un trámite sencillo que deben realizar los proveedores y contratistas que desean participar por esta vía es solicitar a la Secodam (la cual evaluara si se cumplen los requisitos), las aplicaciones y el acceso a los medios de comunicación privados que se utilizarán para garantizar la seguridad de la información que se transmita durante los procesos de licitación.

Adicionalmente, como mecanismo de identificación, deberá obtener un “juego de llaves electrónicas” mediante el uso de criptografía y registradas a través de un mecanismo basado en estándares internacionales de certificados electrónicos.

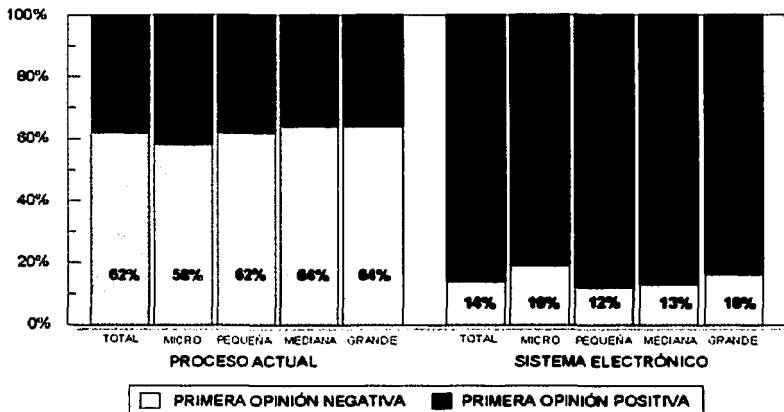
En la grafica 1, se puede observar el esquema de participación de los distintos actores en el proceso de adquisiciones vía el Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales (Compranet), tanto de la Administración Pública, iniciativa privada o sociedad en general.



Gráfica 1.

Compranet a través de su página en Internet nos proporciona las siguientes gráficas, resultado del estudio de opinión realizado por la empresa Gallup México.

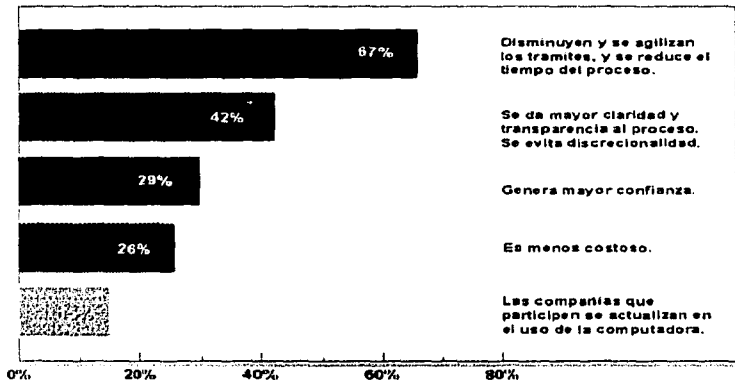
COMPARATIVO DE PRIMERA OPINIÓN DEL ACTUAL PROCESO Y DEL SISTEMA ELECTRÓNICO



FUENTE Gallup México

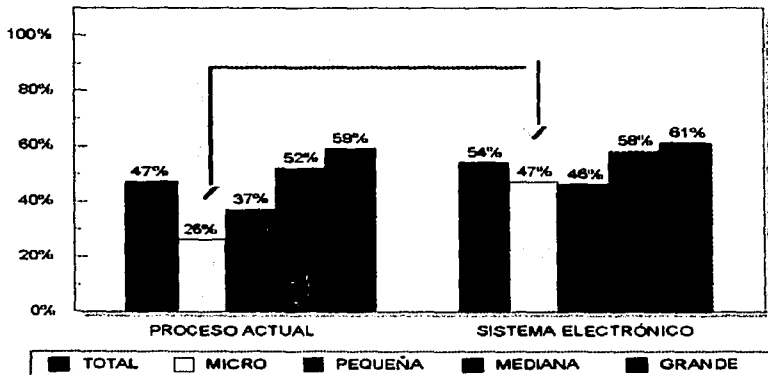
TESIS CON FALLA DE ORIGEN

PRINCIPALES OPINIONES FAVORABLES EN TORNO AL SISTEMA



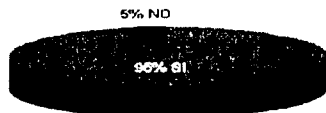
FUENTE: Gallup Mexico

COMPARATIVO DE INCIDENCIA DE PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO ACTUAL VS. LA INTENCIÓN DE PARTICIPACIÓN A TRAVÉS DEL SISTEMA



FUENTE: Gallup Mexico

**Agilidad del proceso de contrataciones
gubernamentales con compranet**



**Pregunta: ¿Considera que compranet agiliza para su empresa el
proceso de contratación gubernamental?**

Orredim, 1998

Entre los beneficios más importantes que el Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales brinda, se encuentran los siguientes:

Transparencia y control antes, durante y después del fallo.

Reducción de costos para el gobierno y los proveedores (un ahorro promedio del 20%)

Registros históricos y estadísticas de todos los procesos de compra en la Administración Pública.

Control integral del ejercicio del gasto.

Mecanismo efectivo y auditable de rendición de cuentas a la sociedad.

Cabe mencionar que el proceso de licitaciones gubernamentales continuara siendo el mismo, es decir, con la introducción de Compranet no existe modificaciones en el proceso de licitación. Las licitaciones electrónicas se realizarán en todas sus fases de acuerdo con el procedimiento establecido por la ley, por lo que los

proveedores y contratistas tendrán la oportunidad de utilizar libremente el Sistema Compranet o participar en las contrataciones de forma tradicional.

De esta forma, Compranet se constituye como un mecanismo de contrataciones ágil, oportuno, que evita tramites recurrentes innecesarios y costosos; ahorra tiempo, inhibe la discrecionalidad, facilita la participación de la iniciativa privada en el proceso de compras gubernamentales y, lo principal, es transparente y por lo cual, se constituye como una herramienta de combate a la corrupción.

4.4. Desarrollo del Proyecto

Un proyecto tan ambicioso y de tantos beneficios para el gobierno y la sociedad, como lo es Compranet, requirió de un trabajo arduo y de Calidad Total en sus características. Así, el Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales, desarrollado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, requirió para su implementación el desarrollo de las siguientes etapas:

Primera etapa: diagnóstico nacional y análisis de la experiencia internacional.

Segunda etapa: ofrecer un módulo de información por medio de Internet.

Tercera etapa: ofrecer el acceso a las bases de licitación en la página electrónica y su pago en los bancos.

Cuarta etapa: iniciar los procesos de licitaciones electrónicas.

La primera etapa del proyecto se inició en 1995, en donde la Secodam ante la importancia y magnitud presupuestal de las compras del gobierno, realizó un diagnóstico de los procesos gubernamentales de contratación, para detectar la situación existente, las posibles fallas y las oportunidades existentes para mejorar estos procesos. La experiencia internacional fue un referente muy importante para la implementación del proyecto, por ejemplo, Canadá cuenta con un sistema de licitación electrónica, denominado "Sistema Merx", el cual es uno de los sistemas más reconocido en el mundo, por su parte, la Comunidad Europea cuenta con el Sistema Simap.

Posterior al diagnóstico nacional y atendiendo los compromisos del Ejecutivo Federal en el Programa de Modernización de la Administración Pública y, en la Alianza para la Recuperación Económica, de modernizar los procesos de contrataciones gubernamentales y de facilitar a las empresas su participación en

dichas compras, la Secodam inició en 1996, una segunda etapa, el desarrollo de Compranet.

En esta segunda etapa, la sociedad pudo acceder a una página en Internet (<http://compranet.gob.mx>), en la que podía obtener la siguiente información:

- Convocatorias y fallos.
- Inconformidades presentadas por los participantes.
- Disposiciones normativas vigentes.
- Programas Anuales de adquisiciones.
- Algunas bases de licitación de dependencias y entidades.

La tercera etapa inició en 1997, y un aspecto sobresaliente fue la publicación en el Diario Oficial de la Federación (11 de abril de 1997) del Acuerdo en el que se establece la información relativa a los procedimientos de licitación pública que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán remitir a la Secodam por transmisión electrónica o en medio magnético, así como la documentación que las mismas podrán requerir a los proveedores para que éstos acrediten su personalidad en los procedimientos de licitación pública.

Con el Acuerdo, las entidades y dependencias están obligadas a incorporar a Compranet, las convocatorias, las bases de licitación, las notas aclaratorias, las actas de las juntas de aclaraciones, los fallos y los datos relevantes de los contratos.

Los nuevos servicios disponibles en la tercera etapa eran:

- Consulta de bases de licitación.
- Consulta de notas aclaratorias y consulta de las actas de juntas aclaratorias.
- Fallos y datos relevantes de contratos.
- Mecanismo que permite el pago en bancos de las bases de licitaciones publicadas en el sistema.
- Disposiciones sobre contrataciones bajo la cobertura de los Capítulos de compras del sector público de los Tratados de Libre Comercio de los cuales México forma parte.
- Conocer datos estadísticos diversos.

La página Compranet registró de 1997 a 1999, más de dos millones ochocientos mil consultas.

La cuarta etapa inició en 1998, con el desarrollo del módulo de transacciones para realizar licitaciones electrónicas. El proyecto se consolida con el Acuerdo Publicado en el Diario Oficial el 9 de Agosto de 2000, por el que se establecen las disposiciones para el uso de medios remotos de comunicación electrónica, en el envío de propuestas dentro de las licitaciones públicas que celebren las dependencias y entidades de la administración Pública Federal, así como en la presentación de las inconformidades por la misma vía.

En la Cuarta etapa del proyecto Compranet, se inicia la realización de licitaciones electrónicas totalmente automatizadas donde los proveedores y contratistas, pueden presentar en forma electrónica sus propuestas técnicas y económicas y dar seguimiento a todos los actos de los procesos de contratación hasta su finiquito. De esta forma, el proyecto Compranet ofrece un servicio ágil, transparente y de calidad, reconocido internacionalmente.

“Este sistema de licitación electrónica se desarrolló tomando en cuenta las provisiones necesarias para cumplir plenamente con la normatividad en la materia y se sustenta en lo siguiente:”¹⁰²

- Incorporación de mecanismos de identificación electrónica y de todos los elementos técnicos que permitan garantizar la transparencia del proceso, seguridad, autenticidad, integridad, confidencialidad al interior de la entidad, asegurando que la información de cada procedimiento de compra sea conocida únicamente por los encargados de su evaluación.
- Proponer la adecuación de disposiciones normativas para poder utilizar los medios de autenticación electrónica que den un carácter probatorio pleno a los documentos que se transmitan electrónicamente a través del sistema.
- Garantizar en las licitaciones electrónicas que se realicen por Compranet, igualdad de condiciones, seguridad jurídica y confianza tanto a los licitantes que prefieran el método tradicional, a los que utilicen los medios electrónicos y a las compradoras.

¹⁰² Schleske Farra, Antonio G. *El uso de medios electrónicos como herramienta de la gestión pública para aumentar la transparencia en las contrataciones*. Banco Interamericano de Desarrollo, 2000, p 4

4.5 Servicios de Compranet

El Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales (Compranet) ofrece a través de su página en Internet, los siguientes servicios:

- 1 Licitaciones
- 1.1 Licitaciones vigentes
- 1.2 Seguimiento de las licitaciones
- 1.3 Histórico
- 1.4 Fallos
- 1.5 Notas aclaratorias
- 1.6 Contratos
- 2 Invitaciones a cuando menos tres personas
- 3 Adjudicaciones directas
- 4 Pagos de bases en bancos
- 5 COMPRANET en los Estados
- 6 Proveedores y contratistas
- 7 Programas anuales de adquisiciones
- 8 Inconformidades
- 9 Licitaciones electrónicas
- 10 Estadísticas
- 11 Normatividad

COMPRANET

1. Licitaciones

1.1. Licitaciones vigentes

Este módulo nos permite acceder a las licitaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a las licitaciones estatales y municipales, cuyas bases todavía pueden ser adquiridas por las empresas.

Las licitaciones a consultar se encuentran divididas en dos grupos:

Adquisiciones correspondientes a las licitaciones de adquisiciones, arrendamientos y servicios, y

Obra pública, donde se encuentran las referentes a obra y servicios de obra pública.

La anterior división siempre respetara los niveles de gobierno, es decir, los dos grupos de licitaciones se encuentran divididas en Federales, Estatales y todas. El sistema, para poder acceder rápidamente a la información, establece mecanismos de búsqueda ágiles, una vez encontrada la licitación por el usuario el sistema permite acceder a la siguiente información:

- Fechas de los distintos actos.
- Lugar para obtener bases.
- Datos de entrega.
- Domicilio de la unidad compradora.
- Descripción y cantidad de bienes.
- Arrendamientos o servicios licitados por partida y clave

También nos permite visualizar los documentos referentes a:

- Convocatoria.
- Bases de licitación.
- Nota aclaratoria.
- Acta de la junta de aclaraciones

1.2. Seguimiento de Licitaciones

Este módulo nos permite realizar un seguimiento de todos los procesos licitatorios vigentes, es decir, le permite a todo ciudadano y a las empresas interesadas el acceder a la información a partir de que concluyó el período de adquisición de las bases y hasta la firma de los contratos.

Una vez seleccionada la licitación a seguir el Sistema nos proporciona la siguiente información:

- Número de licitación, el cual permite revisar el detalle de la licitación y, a partir del mismo, la convocatoria publicada en el Diario Oficial de la federación.
- Bases de licitación y, en su caso, anexos.
- Notas aclaratorias.
- Actas de juntas de aclaraciones.
- Actas de visita a instalaciones.
- Fallos.
- Contratos.

Como se puede observar, este módulo le da total transparencia a los procesos de licitación pública, aspecto primordial para el Sistema Compranet, ya que de nada serviría la aplicación de estas modernas tecnologías en la Administración Pública si no se tuviera en cuenta la transparencia, una de las prioridades del accionar público.

1.3. Histórico

Este módulo, similar al de seguimiento, le permite al interesado obtener la información de todas aquellas licitaciones cuyo proceso ya ha concluido, es decir, los contratos ya han sido firmados.

1.4. Fallos

Dicho módulo permite consultar los resultados de las licitaciones. Una vez encontrada la licitación buscada se obtiene la siguiente información:

- Número de licitación.
- Partidas adjudicadas, información de las adjudicaciones considerando el proveedor, la cantidad, la unidad de medida, el precio unitario y el importe total.

De igual forma, se puede obtener información general del proveedor o contratista al que se le adjudicó la licitación..

1.5. Notas aclaratorias

Aquí es posible consultar las notas aclaratorias a las convocatorias y las bases de licitación, así como los avisos modificatorios de fallos.

La información proporcionada, una vez encontrada la licitación por medio de los mecanismos de búsqueda, es la siguiente:

- Número de licitación.
- Número de nota aclaratoria y su fecha de publicación, distinguiendo las que fueron enviadas a Compranet y las publicadas en el diario Oficial de la federación.

1.6. Contratos

Este módulo permite acceder a los datos más importantes de los contratos, como la fecha de suscripción, el proveedor o contratista y los montos.

2. Invitaciones a cuando menos tres personas

En este módulo se pueden consultar las contrataciones realizadas bajo el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas.

La información obtenida, una vez establecidos los mecanismos de búsqueda, corresponde a los datos generales de la invitación y a los contratos específicos señalando por partida, o concepto de obra, el precio unitario, la cantidad y el importe total, así como el nombre del proveedor o contratista al cual fue adjudicado.

3. Adjudicaciones directas

Aquí se obtiene la información de las contrataciones gubernamentales realizadas bajo el procedimiento de adjudicación directa.. Hay que recordar que los procesos están ordenados en adquisiciones y obra pública y, dentro de cada uno de estos grupos, en federales, estatales o todas.

En el módulo se obtienen datos generales de la adjudicación y de cada uno de sus contratos, especificando por partida, o concepto de obra, el precio unitario, la cantidad y el importe total, así como el nombre del proveedor o contratista al cual fue adjudicado.

4. Pago de bases en bancos

Este módulo, de gran importancia para el Sistema ya que ahorra tiempos, tramites y recursos, permite generar los formatos para pago de las bases de licitación en bancos y la consulta de los proveedores o contratistas que han generado estos formatos.

El acceso a este formato puede realizarse directamente desde el módulo de licitaciones o por medio del módulo de pago de bases en bancos, donde aparecerán los mecanismos de búsqueda para localizar la licitación cuyas bases se desean pagar.

5. Compranet en los Estados

Este módulo fue creado a solicitud de los Estados de publicar en Compranet las licitaciones que realizan con recursos propios. A la fecha está disponible

información de 25 entidades federativas, que tienen en sus propias páginas, los módulos de consulta de información.

6. Proveedores y contratistas

En el módulo es posible consultar datos de las empresas, mediante búsquedas por RFC, por nombre o razón social, por giro de la empresa y por entidad federativa. Además de los datos generales, se incluye información sobre las adjudicaciones y el importe acumulado por año.

7. Programas Anuales de adquisiciones

En este módulo se realiza una liga a la página de la Secretaría de Economía para consultar los Programas Anuales de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, así como los de Obras Públicas, de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

8. Inconformidades

En este módulo se presentan las inconformidades presentadas por las empresas ante los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Entre la información que está disponible se encuentra el motivo de la inconformidad, la resolución emitida y las fechas de presentación y resolución.

9. Licitaciones electrónicas

Este módulo muestra las licitaciones que se emiten con esta modalidad de participación, en las cuales los proveedores y contratistas pueden enviar sus propuestas por medios de comunicación electrónica.

10. Estadísticas

Como resultado de la operación de *Compranet*, ha sido posible obtener información estadística sobre las contrataciones gubernamentales. Por ello se ha incorporado este mecanismo de información que permite consultar datos de las licitaciones públicas.

11. Normatividad

En este módulo es posible consultar disposiciones normativas sobre las adquisiciones gubernamentales como:

- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
- Circulares emitidas por la Secodam y los capítulos de compras del sector público de los tratados comerciales que tiene México con otros países.

Este módulo se encuentra en constante actualización de acuerdo a las nuevas disposiciones o cambios que emiten las áreas normativas. También es posible consultar las disposiciones normativas que rigen los procedimientos de contratación en los gobiernos estatales.

4.6. Un Premio a la Calidad

“La calidad tecnológica y el beneficio social del Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales colocan a México a la vanguardia en el uso de la informática en el ramo de comercio electrónico a nivel mundial.”¹⁰³

El 7 de junio de 1999, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo se anunciaba como una de las finalistas para obtener el Premio The Global Bangemann Challenge (El Reto Global Bangemann) gracias al proyecto Compranet. Por el hecho de estar considerada entre los finalistas, la Secodam recibirá un reconocimiento internacional sin precedentes por el Sistema de Electrónico de Contrataciones gubernamentales.

The Global Bangemann Challenge, es el premio de mayor importancia Internacional otorgado por la Unión Europea en el área de tecnologías de información.

Fue en 1995 cuando se creó un proyecto europeo denominado “Reto Bangemann”, el cual atrajo a más de un centenar de proyectos informáticos, provenientes de 25 ciudades de Europa; los ganadores recibieron los premios de manos del Rey de Suecia a finales de enero de 1997.

Poco tiempo después la ciudad de Estocolmo promovió el citado proyecto a escala mundial y sustituyó la denominación de “Reto Bangemann” por la de “Reto Global Bangemann”, el cual enfoca su principal interés en los beneficios que tanto los

¹⁰³ Secodam. Comunicado de prensa No. 077/99 -7 de junio de 1999-

ciudadanos como las comunidades obtienen de la tecnología de la información, por lo que se invita a las ciudades más grandes del mundo a participar.

Así, el "Reto Global Bangemann", programa que está administrado por la ciudad de Estocolmo en cooperación con una red de ciudades europeas y la ISAC (Centro de Información de la Sociedad que Aprovecha la Informática) se fijó como meta buscar proyectos en tecnología de la información, prácticos y funcionales, que beneficien a la gente y a la comunidad.

La Secodam participo en este premio con los proyectos que fueron registrados entre junio de 1997 y diciembre de 1998

Las categorías en que participan los diversos proyectos informáticos son:

- Nuevas estructuras de negocios. Relativa al lugar de trabajo moderno y organizaciones virtuales.
- Empresas pequeñas y medianas. Referida a aplicaciones especiales para beneficio particular de los pequeños negocios.
- **Comercio electrónico. Esto va desde el Intercambio Electrónico de Datos (EDI), hasta la compra en línea, comunicación entre las autoridades gubernamentales y las empresas (en esta área participó Compranet)**
- Tecnologías de la información en la educación. Aquí se abarcan todas las etapas de la educación formal, desde la primaria hasta el nivel universitario.
- Aprendizaje continuo. Se tratan aplicaciones que permitan que las personas continúen su educación, sin importar su lugar de residencia, su ocupación o su edad.
- Servicios públicos y democracia. Se refiere a herramientas usadas para fomentar la participación de la ciudadanía y promover el servicio público en los gobiernos.
- Salud y seguridad social. Son aplicaciones que acerquen la tecnología médica a los pacientes y reúnan a los especialistas usando tanto datos como telecomunicaciones.
- Cultura y medios de comunicación. Multimedia que fortalezca el acceso a la cultura local o global.

- Apoyo al medio ambiente. Manera de reducir el impacto ambiental, como la conferencia virtual y el correo electrónico.
- Acceso equitativo a la red. Comunicación entre las personas a través de Internet y otros medios.
- Mejoras de tráfico y transporte. Sistemas inteligentes para la navegación y el control del transporte por tierra, aire y mar.

El jurado que calificó los proyectos informáticos estaba compuesto por 28 personalidades, representantes de veinte países y de todos los continentes.

Los criterios de evaluación aplicados a los proyectos participantes se centraron en sus impactos positivos en la gente, en la sociedad y en el medio ambiente a largo plazo. Es por ello que el criterio más importante es el grado de beneficio que aporta a los ciudadanos y a las comunidades.

Sin embargo, se busca que los proyectos eliminen la segregación, promuevan la igualdad de géneros y proporcionen fácil acceso al uso de la tecnología de la información, sin olvidar beneficiar a discapacitados y personas de la tercera edad. Lo mismo se aplica para los proyectos que contribuyan al desarrollo regional en apoyo a las pequeñas y medianas empresas, o aquellos que promuevan la utilización de aplicaciones tecnológicas en países en desarrollo.

El proyecto ganador en cada una de las once categorías recibiría el Trofeo Reto Global Bangemann, en tanto que a los finalistas se les otorgaría un certificado por su participación.

De igual forma, el premio establecía que los proyectos participantes serían presentados en una página web, con carácter y función de carta informativa, además de que el contenido igualmente sería expuesto en medios informativos mundiales, ferias, conferencias y eventos relativos, donde se distribuirán folletos y panfletos.

El 9 de junio de 1999, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo anunciaba:

"El Rey Carlos Gustavo de Suecia entregó hoy - miércoles 9 de junio - a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo el máximo reconocimiento internacional en el área de tecnologías de la información para proyectos electrónicos de impacto positivo en la población The Global Bangemann Challenge

(El Reto Global Bangemann), dentro de la categoría de comercio electrónico, por su Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales (Compranet).¹⁰⁴

En la ceremonia efectuada en el Salón Nobel, en la ciudad de Estocolmo, donde también estuvo el doctor Martin Bangemann, quien en 1994 realizó el reporte de los lineamientos que debe seguir Europa rumbo a una sociedad que aproveche la informática y cuyo nombre lleva el Premio, se pusieron en relieve la calidad tecnológica y el beneficio social que proporciona Compranet.

Recibió el premio al primer lugar del Reto Global Bangemann el señor embajador de México en Suecia, Javier Barros Valero, quien estuvo acompañado por el actuario Carlos Jaso García, coordinador de Información Pública de la Gestión Gubernamental de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Fue de esta forma como el Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales (Compranet), recibió el premio al Reto Global Bangemann, por la aplicación de las tecnologías de información en la elaboración de programas con calidad y de beneficio directo a la sociedad, premio que le brinda a México en prestigio internacional y lo pone a la vanguardia en el uso de la informática en la Administración pública.

4.7 Un Programa Integral de Servicios Públicos a través de Medios Electrónicos de Comunicación.

El e-gobierno se define como todas aquellas actividades basadas en las modernas tecnologías de la información y comunicación (principalmente Internet) que las instituciones públicas desarrollan para mejorar y optimizar los servicios públicos ofrecidos a los ciudadanos, desarrollando una nueva forma de relacionarse con ellos, y desarrollar las acciones de gobierno en un marco mucho más transparente que el actual. De esta forma las nuevas tecnologías aplicadas a un gobierno electrónico posibilitan la prestación electrónica de servicios públicos para hacer más eficiente la gestión pública, y más aún, para satisfacer las necesidades de la sociedad e influir en su desarrollo.

Los medios electrónicos de comunicación aplicados al sector público permiten realizar transacciones con el gobierno. Se posibilita llevar a cabo transacciones electrónicas entre el gobierno y los diferentes usuarios de servicios; es decir, la

¹⁰⁴ Secodam. Comunicado de prensa No. 079/99 - 9 de junio de 1999-

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 de la licencia de conducir o de otras licencias, 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; todas estas transacciones cuentan como característica de máxima importancia, pero principalmente estos servicios serán de Calidad logrando la optimización de recursos y la transparencia de los procesos lográndose la satisfacción de los ciudadanos usuarios.

Por lo anterior, la implementación de un programa de servicios públicos a través de medios electrónicos de comunicación es una necesidad social que deberá ser satisfecha por el gobierno, el sistema e-México promete responder a estas expectativas y así contribuir al desarrollo nacional. La tecnología existe, está a la mano de los gobiernos, ejemplos de su aplicación en el mundo pueden encontrarse, lo que hace falta es hacerlo una realidad nacional.

“Casos exitosos de aplicaciones de la tecnología de la información en la transformación del sector público pueden ser encontrados en Latinoamérica.”¹⁰⁵

Observase en diversos países la tendencia a promocionar una revolución en la provisión de servicios a los ciudadanos con la utilización masiva de Internet.

- En Brasil, la entrega de declaraciones y el pago de impuestos puede ser realizada por Internet, además de la obtención de otros servicios relacionados con el área tributaria. Aproximadamente 90% de los 12 millones de brasileños que deben declarar impuesto sobre la renta utilizaron esta herramienta en el año 2000. El gobierno ahorra, con este procedimiento, US\$ 500 millones al año, y el *site* de la Receita Federal (Agencia Federal de Ingresos - www.receita.fazenda.gov.br) es elegido anualmente uno de los mejores del país, por medio de encuestas realizadas por institutos independientes. Obsérvese que la provisión de servicios por la Internet, aunque inicialmente sin realizar ningún cambio en las estructuras internas de una institución, sirve como catalizador de iniciativas para mejoras de sistemas y de procesos de gestión. Así mismo, la introducción de un servicio de recepción de declaraciones de impuestos por la Internet genera acciones posteriores para mejorar el proceso de tratamiento de la información

¹⁰⁵ Baiao, José. *Gestión de los Recursos de Tecnología de la Información en el Contexto de la Modernización Gubernamental*. P. 5.

siguiente a la entrega, agilitando acciones de fiscalización, cobranzas o devoluciones.

En México, como mencionamos anteriormente, el gobierno pasó a realizar procesos de licitación por medio de Internet, reduciendo costos y mejorando la transparencia de las adquisiciones. Los proveedores pueden hacer sus ofertas en línea y la evaluación es realizada electrónicamente (www.compranet.gob.mx). Así, Compranet representa el antecedente inmediato y de implantación exitosa, de las tecnologías de información para proporcionar un servicio público de calidad, el siguiente paso deberá ser la integración de los servicios, que por sus características, puedan ser agrupados a un sistema electrónico de servicios públicos, que se concentre en un e-gobierno mexicano.

Para que la visión de modernización del gobierno mexicano por medio de la tecnología de la información sea una realidad, algunas cuestiones deben ser discutidas y reglamentadas, debemos mencionar que el sistema Compranet las satisface. Las principales son:

- **Confidencialidad:** con la proliferación de bases de datos del gobierno accedidas por medio de Internet, conteniendo datos sobre salud, empleo, tributación, criminales y transacciones comerciales, la cuestión de la confidencialidad se presenta crítica: quién tiene acceso a estas informaciones y cómo ellas serán utilizadas son temas que deben ser definidos para que muchos servicios tengan amplia aceptación de la población;
- **Seguridad:** los usuarios de los sistemas gubernamentales deben confiar en lo siguiente:
 - La información no puede ser cambiada indebidamente;
 - La identidad de las personas que realizan transacciones con datos privados puede ser validada;
 - El acceso a las informaciones privadas esté limitado a personas autorizadas;
 - La responsabilidad administrativa o legal de personas que realicen transacciones protegidas debe estar asegurada. Una criptografía efectiva es un requerimiento básico para garantizar la seguridad de informaciones que trafican en redes.

- **Legalidad de las transacciones en línea:** es necesario el reconocimiento legal de transacciones y contratos realizados en línea por el gobierno, en sus negocios con empresas o con ciudadanos; este caso es similar al de garantías para el comercio electrónico. Los “certificados digitales de identidad”, basados en tecnología de llave pública, tienen una importancia fundamental para este tema.

Un último factor demasiado importante por sus implicaciones sociales, y que el gobierno debe de considerar como un elemento clave, pues él es el mayor creador de puestos de trabajo en un país, es el siguiente:

- **Soporte de los empleados públicos:** la reingeniería del gobierno afecta a los empleados del sector público. La posibilidad de reducción de puestos de trabajo probablemente conllevará a protestas de los sindicatos laborales, y los políticos ciertamente serán presionados. Deberán existir programas de información sobre todo el proceso, además de programas para recapacitar al personal público, reinstalarlos y establecer incentivos y reconocimientos.

Respecto a la integración de los servicios públicos, el Banco Interamericano de Desarrollo menciona lo siguiente: “El próximo paso es la integración de los servicios, por la cual un ciudadano podrá acceder a cualquier servicio provisto por el gobierno a partir de un único punto de acceso físico o electrónico (ventanilla única o “one-stop-shopping”). Esta integración puede realizarse por medio de dos modalidades:

- En la primera, las unidades gubernamentales proveedoras de servicios (empresas públicas, Secretarías, Unidades Administrativas) siguen los procesos existentes internamente y se integran solamente en el punto de entrega de los servicios, coordinando acciones para compartir de modo ordenado espacios físicos o *sites*. Existen ejemplos limitados de esta, integración, como el portal del gobierno del Estado brasileño de Paraná (www.pr.gov.br) que concentra los servicios provistos por el Estado.
- Por la segunda, la integración ocurre en el proceso de provisión de los servicios, y puede generar una redistribución de responsabilidades o aún la absorción completa de determinadas actividades por una entidad y su eliminación en otras (reingeniería de un proceso que tiene pasos similares repetidos por distintos órganos gubernamentales). Como puede observarse, las oportunidades potenciales de esta alternativa son excelentes en términos de una reforma efectiva, pero ocurre en general una redistribución de poder entre entidades que torna más difícil su implementación.

- Mientras tanto, otro desafío es una integración vertical, por la cual los servicios en todos los niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal) sean ofertados en un mismo punto de acceso, físico o electrónico. El proceso de integración puede adoptar una de las dos alternativas presentadas anteriormente, pero los desafíos son mayores por tratarse de entidades de niveles distintos de gobierno. Asimismo, los resultados obtenidos serían excelentes para la sociedad.¹⁰⁶

Con base en lo anterior podemos mencionar que en términos de tecnología de la información, el proceso de modernización del sector público puede ser resumido del siguiente modo: revisar cómo el gobierno realiza sus servicios y cómo los entrega a los ciudadanos, y analizar cómo la tecnología de información (TI) puede ayudar a realizarlos y entregarlos. La tecnología de la información es uno de los pilares de este proceso, y para que pueda ejercer su papel de agente de transformaciones, se espera que determinadas políticas y orientaciones emanen de un comité u organismo central, organizando el proceso, la Dependencia encargada del proyecto e-México se vislumbra como el organismo encargado de esta labor:

- Promocionar estándares de uso obligatorio en el gobierno (ejemplo: exigir que los sistemas internos de las instituciones gubernamentales estén basados en tecnología WEB);
- Recomendaciones generales (ejemplo: directrices sobre modelaje de datos);
- Orientar el fomento y/o financiación de iniciativas que afecten las directrices, infraestructuras y tecnologías fundamentales al proceso de modernización (ejemplos: equidad de acceso, tecnologías de red, dispositivos sencillos de conexión a la Internet);
- Coordinar acciones con otras entidades gubernamentales participantes del proceso (ejemplos: Comunicaciones, salud, educación, universidades);
- Asegurar la coordinación de la Intranet gubernamental, incluyendo aspectos de seguridad;
- Emitir directrices que aseguren una identificación / autenticación única para acceso a los servicios gubernamentales (regulación de la infraestructura de llave pública).

¹⁰⁶ Ibid, P. 6.

Esta entidad tal vez no será totalmente ejecutora, pero si asesora y orientadora, seguramente, aprovechando las experiencias aisladas o limitadas de modernización de entidades gubernamentales pioneras, como lo es el Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales -Compranet-

De esta forma, todos los países deben adoptar innovaciones para aprovechar las oportunidades que brinda la llamada era de las redes, los servidores públicos y los políticos deberán como primer paso, adoptar una nueva perspectiva respecto del adelanto tecnológico alcanzado por su país, y fomentar este desarrollo para aprovechar sus ventajas en beneficio de la sociedad.

No dejamos de mencionar que existen muchos problemas que resolver antes de poder hablar de una implementación exitosa de un e-gobierno del Estado mexicano, como lo son la educación y capacitación para el empleo de las nuevas tecnologías, la equidad y el acceso universal, sin embargo, reiteramos que las ventajas y beneficios que ofrecen las nuevas tecnologías son mayores a los gastos de inversión iniciales, y por ello, es responsabilidad del gobierno adoptarlas a tiempo para poder disminuir la brecha que nos separa del primer mundo y contribuir así al bienestar de la sociedad.

“La red se está convirtiendo en la base de creación de riqueza en las economías de todo el mundo. Al igual que los tendidos de energía eléctrica, las carreteras, los puentes y otros servicios constituían la infraestructura de nuestras viejas economías basadas en la industria y la explotación de los recursos, la red se está convirtiendo en la infraestructura de una nueva economía del conocimiento. Estoy convencido de que ninguna sociedad puede tener éxito en la economía global si no cuenta con una sofisticada infraestructura de la red con usuarios activos e informados.

Esto se debe a que el mundo desarrollado está dejando de ser una Economía Industrial basada en el acero, en los automóviles y en las carreteras para convertirse en una Economía Digital construida a partir de silicio, ordenadores y redes.

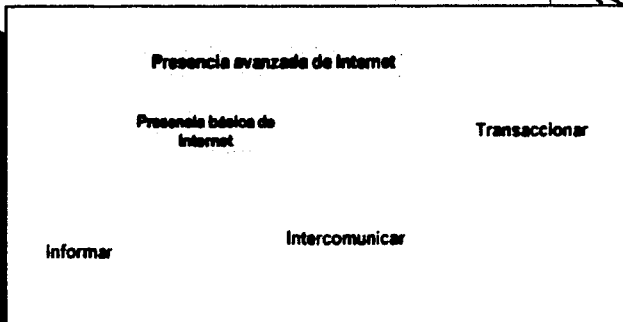
Existen oportunidades para que los países en vías de desarrollo adelanten a otras naciones más avanzadas, construyan nuevas estructuras económicas y mejoren también la competitividad nacional.”¹⁰⁷

¹⁰⁷ Cebrán, Juan Luis. *La Red*. P. 20.

ETAPAS DE DESARROLLO DEL GOBIERNO ELECTRONICO

Nivel de sofisticación

Bajo



Bajos

Beneficios

INFORMAR: Hay información "online" sobre el servicio

INTERCOMUNICAR: Hay intercambio de información pero el servicio no se puede completar "online"

TRANSACCIONAR: El servicio se puede completar "online" con o sin pago.

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo.

ETAPAS DE DESARROLLO DE LOS SERVICIOS DEL GOBIERNO ELECTRONICO ¹⁰⁸

1. Presencia Institucional (un organismo). Sitio básico en Internet que ofrece información sobre el organismo.
2. Servicios Transaccionales (un organismo). Sitio que agrega a la presentación oficial algunos servicios en línea y eventualmente transacciones.
3. Portal de Gobierno Longitudinal. Único punto de entrada a múltiples organismos, pero el usuario se relaciona finalmente con un único organismo (información dispuesta según un criterio administrativo).

¹⁰⁸ División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil Banco Interamericano de Desarrollo, *Gobierno Electrónico Definiciones, Oportunidades y Retos*

4. Portal de Gobierno Transversal. Único punto de entrada con integración de servicios de organismos públicos (el usuario no necesita saber los límites funcionales de cada organismo para realizar su operación).

5. Portal de Gobierno en Integración Completa. El gobierno presenta una Interoperación total de sus sistemas. Está completamente diseñado en torno a las necesidades del usuario ("hechos de la vida") y presenta la posibilidad de personalizar servicios.

El principal problema para el establecimiento de un gobierno electrónico no es el tecnológico y ello porque al igual que las iniciativas para la modernización de las Administraciones Públicas, el desarrollo de la e-gobierno es ante todo una cuestión política, de voluntades, prioridades de actuación y capacidad de liderazgo, más que una cuestión meramente técnica. De manera que, además de contar con los recursos normativos, humanos, organizativos, económicos y tecnológicos necesarios, será fundamental un compromiso político expreso para liderar los procesos de cambio. Cambios que no deberán reducirse a la instalación de herramientas tecnológicas, sino que deberán abordarse desde un diseño estratégico de la organización, teniendo muy claro qué es lo que se pretende conseguir con el proyecto de e-gobierno, cómo, cuándo y con qué recursos. Y es probable que este diseño estratégico de la Administración en Internet lleve consigo la redefinición de los objetivos, las estructuras organizativas y las fórmulas de gestión de los servicios, no sólo en el entorno virtual sino que se irá extendiendo también a la Administración "tradicional"

Implementación de portales gubernamentales mexicanos en el contexto del e-gobierno

precisa
.gob.mx

www.precisa.gob.mx

Precisa "Puerta de Acceso a toda la Información del Gobierno Mexicano" es el portal del Gobierno Mexicano que presenta, en un solo sitio, los dominios de las páginas de todas las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, acceso al Poder Legislativo, Poder Judicial y a los gobiernos Estatales. Este se visualiza como la punta de lanza en el desarrollo del Gobierno Mexicano en Internet, por ser un sitio que atiende los requerimientos de la sociedad mexicana.



www.tramitanet.qob.mx

El portal de trámites gubernamentales "Tramitanet" se presenta como el punto de acceso para los ciudadanos a los trámites establecidos en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, ya sea para conocer cuales son los procedimientos para realizar un trámite, como para realizarlos vía electrónica, es decir el portal presenta la opción de trámites electrónicos, por ejemplo solicitar una cita medica ante el ISSSTE.



Denominado como "Portal Ciudadano del gobierno Mexicano" su objetivo es reunir en un solo sitio la información, servicios y trámites electrónicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que más impacto tienen en el ciudadano, además de incluir accesos a temas sobre salud, educación, democracia, deportes y cultura.



www.e-local.qob.mx

E-local forma parte del proyecto más importante del Gobierno federal en materia de tecnología de la información "Sistema e-México" y en él se busca conjuntar esfuerzos públicos y privados para crear un red que permita brindar servicios de gobierno, salud, educación y comercio electrónico a todas las comunidades de México. Principal mente e-local contiene información sobre los ámbitos Estatal y Municipal.



www.sat.gob.mx

Con el propósito de simplificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales a las personas físicas de menores ingresos, y de modernizar el pago de las contribuciones federales, el Servicio de Administración Tributaria ha creado el nuevo esquema de Pagos Electrónicos a través de ventanilla bancaria. Este nuevo sistema permite que sus pagos de impuesto sobre la renta, impuesto al activo, impuesto al valor agregado, impuesto especial sobre producción y servicios, impuesto a la venta de bienes y servicios suvatuarios e impuesto sustitutivo de crédito al salario, puedan realizarse a través de la transmisión electrónica de datos, con lo cual se evitará que se cometan errores en la captura de su nombre y de su Registro Federal de Contribuyentes, además de que se eliminará el llenado de los formatos fiscales que tradicionalmente ha venido utilizando, se evitarán filas y pérdidas de tiempo a los ciudadanos.

E-gobierno para el desarrollo humano.

“Vivimos la revolución tecnológica más importante experimentada por la humanidad. Nos induce sentimientos cruzados de esperanza y temor. Las nuevas tecnologías son hoy producidas ya mayoritariamente por las grandes transnacionales que siguen a la demanda con mayor poder adquisitivo. Las prioridades y necesidades de los países pobres no merecen la atención debida en el financiamiento de la investigación y el desarrollo. El déficit democrático de la globalización agrava el problema. El dato de que dos terceras partes de la humanidad no hayan obtenido de las nuevas tecnologías mejoras sustanciales en sus condiciones de vida y algunos las hayan empeorado tampoco alienta. Cuando el desarrollo ha de basarse principalmente en la capacidad para procesar y aplicar conocimiento en redes internacionales de producción e intercambio, la amenaza de un mundo todavía más desigual y fraccionado no es ilusoria.”¹⁰⁹

Es factible pensar que la llamada brecha digital, referida esta última a que la desigualdad económica creciente aún es superada por la desigualdad en el acceso y

¹⁰⁹Giné, Jaume, Prats, Joan, ¿Nuevas tecnologías para el desarrollo humano? En Revista Instituciones y Desarrollo N° 10. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, Barcelona, España

la capacidad de utilización de la información y el conocimiento entre claros sectores de la sociedad, se acrecentó en los próximos años si no son implementados programas de apoyo al acceso a las Tecnologías de la Información, esfuerzo de gran magnitud, pero de especial atención ya que representa un aspecto sustantivo para fomentar las capacidades humanas y con ello el desarrollo las naciones, principalmente las subdesarrolladas. Esto implica un compromiso histórico innegable e impostergable con el desarrollo humano.

En un mundo en el que el 80% de los usuarios de Internet se encuentra en los países ricos y en que la mitad de los habitantes del planeta tienen enormes carencias respecto al conocimiento y oportunidades que ofrecen de las nuevas tecnologías, la tarea se presenta inmensa, por lo que algunos sectores de la sociedad, principalmente los más pobres, miran la revolución tecnológica con sentimientos encontrados de esperanza y temor. Hay una indudable esperanza de desarrollo humano: vidas más largas y saludables, mayores libertades personales y sociales, mayores posibilidades de acceso a la información y el conocimiento, nuevas variedades de cultivos, nuevas oportunidades de empleo y exportación, pero el temor a lo que parece fuera de control, como el agotamiento de la capa de ozono, el riesgo de nuevas pandemias, la inseguridad alimenticia, no es menor.

Aunque son millones las personas que se han beneficiado de la globalización y las nuevas tecnologías en China, India y algunos países de América Latina, también lo son las que no han mejorado sus condiciones de vida y en alguna parte, como es el caso de África y algunos países de la antigua Unión Soviética, han experimentado un deterioro, y ello se origina en gran medida porque las tecnologías tienden a crearse crecientemente por las empresas transnacionales (más del 60% de las actividades de investigación y desarrollo en este aspecto son realizadas por el sector privado) siguiendo la demanda de los consumidores de altos ingresos y no las necesidades de los pobres que tienen escaso poder de compra.

Ante esta situación, es necesario que el gobierno tome medidas en el corto plazo para evitar el atraso en todos los sectores sociales, con sus graves consecuencias, en el empleo de las tecnologías en sus actividades cotidianas, sin un giro en la distribución y beneficios de las nuevas tecnologías, la expansión prevista de Internet combinada con la concentración espacial de su industria y de la provisión de contenidos inducirá a una nueva fase de la desigualdad social, los esfuerzos en este aspecto ya se han iniciado pero deberán acrecentarse y consolidarse, para encaminar a la sociedad hacia su desarrollo integral, teniendo siempre como principal objetivo al bienestar del ser humano y no el de grupos delimitados de personas. Para ello los gobiernos de los países en desarrollo necesitan superar determinados bloques institucionales y emprender toda una serie de políticas para

facilitar el acceso y la utilización productiva de la información y el conocimiento en las nuevas redes internacionales.

Esto significa la necesidad de introducir las nuevas tecnologías, especialmente las de información y conocimiento, en la agenda de desarrollo de nuestro tiempo, pues Internet sólo es importante para el desarrollo si se dispone de la gente necesaria para encontrar la información apropiada, analizarla y aplicarla a la tarea que proceda. Lo anterior es imposible sin invertir en el capital humano, ya que algunos problemas relativos a la tecnología no son tecnológicos sino sociopolíticos, pues proceden de políticas deficientes, falta de transparencia e irresponsabilidad en la gestión pública y privada.

El desarrollo tecnológico brindara los beneficios que el ser humano establezca, ante ellos el papel del gobierno en su promoción y aplicación para el desarrollo es vital, teniendo presente cuatro aspectos fundamentales con relación a las nuevas tecnologías, los cuales son establecidos en el Informe Sobre Desarrollo Humano 2001:

- 1) Las nuevas tecnologías pueden ser un gran instrumento para el desarrollo. No deben considerarse como una dádiva, compensación o donación que se hace llegar en forma de subproductos a los países menos avanzados.
- 2) El mercado no va a resolver por sí solo las necesidades de los pobres.
- 3) Hacen falta políticas públicas precisas, que provean incentivos y desarrollos especiales. Hace falta entrar en alianzas y redes a través de la triple relación entre gobiernos-sector privado-mundo no gubernamental (e universidades).
- 4) Acuerdos internacionales y regionales que fomenten los desarrollos, protejan ciertas actitudes y faciliten el acceso a las tecnologías.

Lo aquí establecido gira entorno a la educación y formación para el desarrollo. La primera debe ser complementada y orientada hacia carreras científicas y habilidades que permitan a las personas trabajar con las tecnologías y utilizarlas para su pleno desarrollo.

La gente tiene derecho a la educación, a la salud, a un medio de vida digno, a la paz, a un medioambiente sano y a la información. El derecho a una información accesible, limpia, transparente, no manipulada. En esta perspectiva el reto es el cabal ejercicio y respeto de sus derechos.

Lo anterior es aplicable al contexto nacional, pero de igual importancia lo es en el internacional, por lo que son necesarios acuerdos internacionales que sirvan para transferir ciertos tipos de productos, de tecnología, de descubrimientos a los países que los necesitan, es importante un compromiso de los países desarrollados y productores de tecnología con los menos avanzados. Es factible la innovación en la manera de negociar, las alianzas globales y regionales, que permitan que este tipo de negociaciones puedan llevarse a la realidad, para que la credibilidad en ciertos tipos de productos y de tecnologías fundamentales para la salud y la información se acrecenté.

Para tal fin son necesarios gobiernos estables, buenas negociaciones, alianzas, gobiernos democráticos, con respaldo ciudadano y legitimidad, con auditorías sociales capaces de denunciar la corrupción y la falta de transparencia; es un proyecto ambicioso, no utópico.

Es un proyecto realista, de importante envergadura que tiene como condición la inversión en tecnología, el cambio en los valores y comportamientos que configuran la cultura organizativa de la Administración Pública existente, pero más importante lo es el no olvidar que el e-gobierno es más una cuestión política que técnica. De manera que Internet y las TIC pueden ser herramientas para el cambio, siempre que exista una clara voluntad política y directiva para liderar los cambios necesarios en las estructuras, procedimientos y cultura organizativa.

Los gobiernos y las Administraciones Públicas que les atienden, se ven en la necesidad de acometer cambios de tipo organizativo y, sobre todo, de tipo cultural que les permita situar las Tecnologías de la Información en el centro sus operaciones. El nuevo paradigma, que ha llegado de la mano del conjunto de tecnologías "Internet", obliga a pensar en lo aquí desarrollado, nuevas formas de prestar servicios públicos a través de medios electrónicos de comunicación con calidad, y teniendo como principal objetivo el satisfacer las necesidades del ciudadano, contribuyendo al desarrollo del hombre.

CONCLUSIONES

En este siglo XXI, el mundo está caracterizado por una globalización económica que no respeta nacionalidades, y que exige a los Estados la apertura de sus fronteras a los mercados internacionales. De igual forma, está caracterizado por un avance tecnológico sin precedentes en la historia, que determina el grado de desarrollo económico y social de las naciones, estableciendo al mismo tiempo un nuevo tipo de relaciones entre los individuos y las instituciones, ya sea en el sector privado o en el sector público.

Por su parte, México influenciado por las nuevas condiciones mundiales y nacionales, ha experimentado cambios importantes en los últimos años, destacando entre ellos, el proceso de apertura comercial, el desarrollo de la democracia y la aparición de una sociedad más informada y participativa en los problemas nacionales, que exige día con día un gobierno de calidad. Esto ha puesto sobre el aparato gubernamental un nuevo tipo de presión al que no estaba acostumbrado enfrentar, debiendo por ello plantearse la Reforma del Estado para responder a las necesidades nacionales de desarrollo.

La Reforma del Estado, representa la adecuación de las instituciones públicas a las nuevas condiciones mundiales y nacionales, que determinan el nuevo modelo de desarrollo, ello para establecer un Estado competitivo que impulse el desarrollo económico y social. En los últimos años se ha avanzado en dicha tarea fomentándose la democracia, adoptando el Estado un papel de fomento del desarrollo nacional, por medio de la promoción y regulación económica. Sin embargo, faltan cosas por hacer, dentro de las cuales la modernización de la Administración Pública se torna fundamental.

La modernización de la Administración Pública es condición para todo intento de desarrollo nacional, pues de nada sirve contar con un gobierno democrático y abierto, con una sociedad más participativa en los asuntos públicos, y con más inversiones del exterior, si no se cuenta con un gobierno actualizado en términos teóricos y tecnológicos, contando con las capacidades necesarias de gestión institucional, que respondan a los retos del desarrollo. La modernización de la Administración Pública tiene retrasos que impiden el crecimiento económico y el bienestar social; en la actualidad aún se cuenta con un sector público con bajos niveles de profesionalismo, este factor impide la eficacia y eficiencia administrativa en perjuicio de la población, por ello el contar con una Administración Pública profesional, basada en el servicio público de carrera es una necesidad impostergable del sector público mexicano.

Una Administración Pública moderna implica la adopción de las nuevas tecnologías de información en los procesos administrativos y en los servicios públicos que se le brinda a la población. Las nuevas tecnologías aplicadas en el sector público, optimizan recursos financieros y materiales, desarrollarán nuevas capacidades en el personal, haciendo a la gestión pública más ágil, eficaz y eficiente, características de un gobierno moderno que son demandadas por una sociedad participativa en los problemas del desarrollo.

La globalización de los mercados, caracterizados por el desarrollo de una cultura de la Calidad Total en todos los sectores sociales, ha implicado para México la apertura de sus fronteras y la firma de Tratados Internacionales de Libre Comercio, que colocan al país ante grandes oportunidades de desarrollo económico y social, las cuales solamente se podrán aprovechar si sus instituciones son competitivas internacionalmente.

Por lo anterior, las instituciones públicas deben de adoptar la corriente administrativa de la Calidad Total como base de su gestión, pues de ello depende el buen funcionamiento del gobierno y el contar con instituciones competitivas a escala mundial, sin ello, el desarrollo nacional no será pleno. Intentos de aplicación de la Calidad Total se han realizado en entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, sin embargo, hace falta un compromiso de los funcionarios públicos, de todos los niveles, con esta nueva filosofía administrativa. Se necesita poner más atención en los recursos humanos pues de ello depende toda implantación exitosa de la Calidad Total. Con un gobierno de calidad se enfocara la gestión pública a satisfacer las necesidades de los ciudadanos, los cuales, al percibir un gobierno de calidad, reconocerán y valoraran la labor del sector público, lo cual conllevara a la dignificación de la Administración Pública tan necesaria en este inicio de siglo.

La Calidad Total y las Tecnologías de la Información, representan dos herramientas vitales para contar con un sector público moderno, pues su aplicación en las instituciones públicas representa profesionalismo, satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y optimización de recursos. Por ello, la Administración Pública deberá emplear adecuadamente la tecnología informática, pues su adecuado empleo significa principalmente agilidad en los procesos y contar con sistemas de información modernos, para la adecuada toma de decisiones. No se trata de la simple implantación de la tecnología en el sector público, se trata de su adaptación en procesos estratégicos que requieren su empleo para lograr en tiempo y forma sus objetivos.

Como parte de la Tecnología de Información, las Intranet representan una gran oportunidad para mejorar la capacidad de respuesta de las instituciones públicas, su estratégico empleo, representa la oportunidad de intercomunicar a todo la Administración Pública Federal en tiempo real, ofreciendo enormes beneficios para el sector público y para la sociedad, pues significa contar con una comunicación integral de la administración, mejorándose los procesos internos de las instituciones, creándose grupos interinstitucionales de trabajo virtual, realizándose reuniones y conferencias a través de la red en tiempo real. Significa contar con un sistema de información actualizado y eficiente, que responda a las prioridades del accionar público. Todo ello a un bajo costo, pues significa la optimización de recursos y lo principal, grandes beneficios sociales.

Internet es la tecnología más importante con la que cuentan las sociedades para fomentar su desarrollo económico y social en el siglo XXI. La Tecnología de Información, con Internet como principal exponente, está creando nuevas conductas sociales, con nuevas formas de interacción entre las personas y las instituciones, de esta forma se comienza a denominar a la sociedad actual como “la sociedad de la información”, “la sociedad del conocimiento”, todo ello a causa de la Tecnología.

La sociedad mexicana está incurriendo en el empleo de la informática de manera cada vez más exponencial, lo que obliga a la Administración Pública Federal a continuar en sus esfuerzos por automatizar sus acciones y servicios a efecto de poder tanto mejorar su gestión y control interno, como aumentar los niveles de calidad y competitividad de sus servicios. Así, la era que estamos viviendo, cada vez más demandante y exigente de servicios públicos de calidad competitiva, oportunidad en su otorgamiento y reducción de sus costos, nos lleva a emplear el potencial de la Tecnología de la Información por ser la herramienta apropiada para apoyar la reingeniería, operación y prestación de tales servicios.

De esta forma, el brindar servicios públicos de calidad por medios electrónicos de comunicación, representa la oportunidad de establecer una nueva relación con los ciudadanos y, al mismo tiempo, significa modernizar y hacer eficiente gran parte del empleo de los recursos de que dispone el sector público. La creación de un gobierno electrónico “e-government” para fomentar el desarrollo económico y social del país representa una oportunidad que debe ser aprovechada.

La situación actual de las infraestructuras de Tecnología de la Información en la Administración Pública Federal muestra debilidades así como atraso en sus niveles de automatización. Lo anterior ha sido el resultado de estrategias y lineamientos poco claros y concretos para el impulso de la informática como medio para la optimización de los servicios públicos, así como por la inexistencia de un

organismo rector del desarrollo informático, como sustento del desarrollo de las soluciones informáticas, problemática que se ha venido atendiendo desde inicios de los años noventa.

El proyecto e-México se presenta como la respuesta a la actual situación de atraso tecnológico del sector público, no sólo en el ámbito federal sino también a nivel estatal y municipal, pues el proyecto se presenta como la integración tecnológica de todo el sector público nacional. Como parte de e-México, la sección de e-gobierno parece ser la respuesta del gobierno mexicano a las necesidades de modernización de los servicios públicos nacionales, pues el gobierno electrónico representa la oportunidad de brindar a los ciudadanos, satisfaciendo sus necesidades y expectativas, servicios públicos de calidad por medios electrónicos.

La creación de un gobierno electrónico nacional no es fácil, e-México representa el inicio de su implantación, sin embargo, es necesario asegurar el acceso a los servicios públicos que se brinden, ya que de nada servirá una Administración Pública moderna si la brecha de exclusión social no es resuelta. El e-gobierno deberá asegurar la equidad al acceso, apoyando principalmente a aquellos sectores de la población que por sus condiciones económicas y sociales no cuentan con acceso a la tecnología, de lo contrario se verán nuevamente excluidos del desarrollo económico y social del país. Factor de vital importancia es desarrollar una educación tecnológica en los ciudadanos, principalmente en los jóvenes, ya que ellos serán los usuarios potenciales del gobierno electrónico, la tarea no es fácil, por ello se debe trabajar desde los niveles básicos de educación para poder contar a mediano y largo plazo con una población preparada para emplear la tecnología que determinará el desarrollo de las naciones. Así, el adecuado empleo de la tecnología nos permitirá incluir al México excluido con el desarrollado, para conformar una nación homogénea y justa.

COMPRANET, desde el inicio del proyecto en el año de 1995, representó el punto de partida de la adecuada aplicación de la Tecnología de la Información en el sector público, la calidad en sus procesos ha sido reconocida no sólo a nivel nacional, sino también a nivel internacional obteniendo el premio "The Global Bangemann Challenge", el reconocimiento internacional más importante que se le brinda a un proyecto tecnológico por su calidad y por los beneficios sociales que representan para la nación.

Las características de legalidad, transparencia, seguridad y calidad del Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales (Compranet), y la experiencia de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam), como la creadora del proyecto, deberán ser tomadas en cuenta por el sistema e-México, ya que Compranet representa el inicio del adecuado empleo de la Tecnología de

Información y la base del gobierno electrónico mexicano, modernizando la gestión pública al optimizar recursos y principalmente, al ofrecer un servicio público de Calidad Total a través de medios electrónicos de comunicación a la sociedad en su conjunto.

La tarea para modernizar la Administración Pública nacional convirtiendo a sus instituciones en organizaciones eficaces y eficientes que trabajen para los ciudadanos y construyan el México justo y prospero que todos deseamos, no es sencilla, sin embargo, la oportunidad está presente, es un trabajo que concierne a todos los ciudadanos, principalmente a todos los administradores públicos comprometidos con el país, es el reto que se tiene por delante.

BIBLIOGRAFÍA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Acle Tomasini, Alfredo. *Retos y riesgos de la Calidad Total*. Grijalbo, México, 1994.
- A. Johnson, Richard, E. Kast, Fremont y E. Rosenzweig, James. *Teoría, Integración y Administración de Sistemas*. Limusa-Wiley, México, 1970.
- Ayala Espino, José. *Economía del sector público mexicano*. UNAM, México, 1999.
- Bobbio, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- Cebrián, Juan Luis. *La Red*. Grupo Santillana, España, 2000.
- Chávez Presa, Jorge A. *Para Recobrar la Confianza en el Gobierno*. Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- Chiavenato, Idalberto. *Introducción a la Teoría General de la Administración*. McGraw-Hill, México, 1989.
- C. West Churchman. *El enfoque de sistemas*. Diana, México, 1993.
- Crozier, Michael. *Estado modesto, Estado moderno*. Fondo de Cultura Económica, México, 1989.
- Del Carmen Pardo, María. *La Modernización Administrativa en México*. El Colegio de México, México, 1991.
- *Diccionario UNESCO de Ciencias Sociales*. Vol. II. Planeta-De Agostini, España, 1987.
- Feigenbaum, Armand. *Control Total de la Calidad*. CECSA, México, 1998.

- G. Murdick, Robert y E. Ross, Joel. *Sistemas de Información Basados en Computadoras para la Administración Moderna*. Diana, México, 1982.
- H. Sanders, Donald. *Informática, Presente y Futuro*. McGraw-Hill, México, 1992.
- K. Omachonu, Vincent y E. Ross, Joel. *Principios de Calidad Total*. Diana, México. 1984.
- Kliksberg, Bernardo. *¿Cómo Transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*. Fondo de Cultura Económica; México, 1989.
- Lozano, Arturo. *Notas Introductorias al Estudio de los Sistemas de Información para la Administración*. UNAM-FCPS, México, 1981.
- Muñoz Gutiérrez, Ramón. *Pasión por un Buen Gobierno*. Ediciones 2000, México, 2001.
- Parsons, Talcott. "Sistemas Sociales", en: *Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales*. Aguilar, Madrid, 1974.
- Paz, Octavio. *El laberinto de la soledad*. Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- Pichardo Pagaza, Ignacio. *Introducción a la administración pública de México*. INAP, México, 1984, T. II.
- Rapoport, Anatol. "Teoría General de Sistemas", en: *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*. Aguilar, Madrid, 1974.
- Sharkansky Ira. *Administración Pública*. Editores Asociados, México, 1974.
- Stafford, Beer. *Cibernética y Administración*. CECSA, México, 1974.
- Rubio Enríquez, Ernesto. *Coordinador. Administración de Recursos Materiales en el Sector Público*. Instituto Nacional de Administración Pública, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, México, 2002.

Documentos

- Baiao, José. *Gestión de los Recursos de Tecnología de la Información en el Contexto de la Modernización Gubernamental*. Banco Interamericano de Desarrollo, 2000.
- **José García, Carlos**. Seminario: *Las Compras del Sector Público en el Marco de los Tratados de Libre Comercio y las Leyes de Adquisiciones y Obras Públicas. México, INAP 2001*.
- Castells, Manuel. *Internet y la Sociedad Red*. Instituto Internacional de Gobernabilidad. 2001.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. *Una nueva Gestión Pública para América Latina*. 1998.
- E. Boulding, Kenneth. "*La Teoría General de Sistemas: El Esqueleto de la Ciencia*", en: *Management Science*.
- Garnier Rímolo, Leonardo. *La Reforma del Estado: Reto de la Democracia*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Brasil, 1996.
- Gasco, Mila. *Experiencias de gobierno electrónico en Europa y Estados Unidos*. Instituto Internacional de Gobernabilidad. 2001.
- Guilherme Tenório, Fernando. *¿Contiene dialogicidad la calidad? Un análisis crítico de la calidad total*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Instituto Internacional de Gobernabilidad. *PNUD. Informe sobre el Desarrollo Humano 1999. Una globalización con rostro humano*. 2000.
- Manual de Organización General de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- Prats I Catala, Joan. *Derecho y Management en las Administraciones Públicas*. Instituto Internacional de Gobernabilidad. 2001.

- Prats I Catala, Joan. *Gobernabilidad y Reforma del Estado: un nuevo Estado para un nuevo modelo de desarrollo*. Instituto Internacional de Gobernabilidad. 2000.
- Prats I Catala, Joan. *Gobernar en tiempos de turbulencia*. Instituto Internacional de Gobernabilidad. 2001.
- Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD-. *Informe Sobre Desarrollo Humano 2001*.
- Schleske Farra, Antonio. *El uso de medios electrónicos como herramienta de la gestión pública para aumentar la transparencia en las contrataciones*. Banco Interamericano de Desarrollo. 2000.
- Secodam. Comunicado de prensa No. 077/99 –7 de junio de 1999-
- Secodam. Comunicado de prensa No. 079/99 –9 de junio de 1999-
- Uvalle Berrones, Ricardo. *La Profesionalización del Servicio Público de Carrera* -El artículo forma parte del proyecto de investigación “La Profesionalización del Servicio Público en México”.

Páginas WEB

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

<http://www.clad.org.ve>

<http://www.iigov.org.com>

<http://www.oecd.org>

<http://www.caricad.org>

<http://www.monografias.com>

<http://www.undp.org>

<http://www.innova.presidencia.gob.mx>
<http://presidencia.gob.mx>
<http://secodam.gob.mx>
<http://www.precisa.gob.mx>
<http://www.imf.org>
<http://www.worldbank.org>
<http://www.europa.eu.int/en/comm/eurosta/eurostat.html>
<http://www.pr.gov.br>
<http://www.receita.fazenda.gov.br>
<http://www.open.gov.uk/>
<http://www.sct.gob.mx>
<http://www.mineco.es/tesoro/>
<http://www.tramitanet.gob.mx>
<http://www.sat.gob.mx>
<http://www.gob.mx>
<http://www.e-local.gob.mx>