

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES SEDE MÉXICO**

**MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS**

**VIII PROMOCIÓN**



***Gobierno Electrónico: Elementos de Facilidad de  
Uso y Valor Público de los Portales de Internet  
Local en México***

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN GOBIERNO Y**

**ASUNTOS PÚBLICOS QUE PRESENTA:**

**SERGIO ALBERTO SANDOVAL CERVERA**

**DIRECTOR: DR. JUAN CRISTÓBAL COBO ROMANÍ**

**MÉXICO, DISTRITO FEDERAL 2008.**

**ESTA TESIS CORRESPONDE A LA MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS  
PÚBLICOS REALIZADA GRACIAS A LA BECA OTORGADA POR EL  
CONSEJO NACIONAL PARA LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA.**

**(CONACYT)**

**MÉXICO**

**A mis padres Aurora y Sergio, que significan todo para mí.**

**A mi hermana Nadia, mujer ejemplar.**

**A Vicky por todo su amor y dedicación.**

**A la memoria de mi abuela Andrea y del Tío Jorge.**

## **Agradecimientos**

**Académicos:** Dr. Juan Cristóbal Cobo Romaní por su dedicación, paciencia, interés y visión al conducir esta investigación; Dr. Jordy Micheli Thirión, por su entusiasmo, apoyo, opinión, amistad y por contagiarme este apasionante tema que se ha vuelto mi necesidad; Mtro. Leonel González, por el impulso en la pasantía de investigación, por su apoyo y sus recomendaciones justas y precisas; Dr. J. Mario Herrera Ramos y Mtro. Jonathan Molinet Malpica por las horas de dedicación y trabajo profundo en el Seminario de Decisiones de Gobierno, que condujeron finalmente a buen puerto después de largos meses de lucha pero ejemplarmente desarrollada a la luz de sus conocimientos y experiencias abundantes; Dr. Martín de los Heros Rondenil por sus consejos y anotaciones; Mtro. Rodrigo Salazar Elena por su empuje, energía y dinamismo.

**A los otrora maestrantes del seminario:** Victoria García Moreno, Laura Ceja Vargas y Francisco Loera Márquez, compañeros de batalla; a los compañeros: Héctor, Julio, Rubén, Mauricio, Mario, Adriana, Angie, Marianela, Claudia M., Bárbara, Claudia B., Miriam, Priscila, Emery, Gregorio, Margarita, Daniel, Rodolfo y René.

**A los Profesionales por su paciencia y colaboración:** *Informáticos:* Ing. Jean Paul Auriolos Tapia; Ing. Raymundo Galindo Jaramillo; Ing. Héctor Alanís Navarrete; Ing. Marduk Pérez de Lara;

*Académicos* de la UAM Azcapotzalco: Lic. Sara Armendáriz Torres; Mtra. Fabiola Martínez; Lic. Daniel Macías;

*A los funcionarios públicos:* Lic. Odra Andrade Ortíz; Lic. Luis Martín Riqué; Mtra. Paula Quiroga;

A Itzayana Ríos y Agustín Belgodere por colaborar con el experimento piloto.

A mis entrañables amigos L.E. Alfredo Oropeza Méndez y Lic. Edgar Olvera Higuera, dignísimos representantes ciudadanos y hombres de trabajo arduo; Dr. Mishel Auriolos Tapia; Lic. María Eugenia Islas; Lic. Ernesto Estrada Mondaca, por su valiosa contribución y observaciones objetivas sobre este trabajo; a todos ellos mi más sincero agradecimiento y cariño por su valiosa colaboración en esta tesis.

*Y pues así salí del berenjenal.*

## Tabla de contenido

|  |    |
|--|----|
| Abreviaturas y siglas usadas en esta tesis.....  | 9  |
| Capítulo 1: Introducción Temática y Metodológica.....  | 11 |
| 1.1 Introducción general.....  | 11 |
| 1.2 Preámbulo.....   | 12 |
| 1.2.1 La Sociedad Informacional y del Conocimiento.....  | 12 |
| 1.2.2 Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC).....   | 17 |
| 1.2.3 Comentarios al preámbulo.....  | 21 |
| 1.3 Antecedentes del tema de investigación.....  | 22 |
| 1.4 Delimitación del problema de estudio y justificación.....  | 23 |
| 1.5 Objetivos y preguntas de la investigación.....   | 24 |
| 1.6 Apartado Metodológico.....   | 25 |
| Capítulo 2. El Gobierno Electrónico.....   | 28 |
| 2.1 Conceptos básicos.....   | 28 |
| 2.2 Sitios <i>web</i> oficiales.....   | 34 |
| 2.3 Las funciones y el contenido de los portales.....  | 35 |
| 2.4 <i>Facilidad de uso</i> de un portal.....  | 42 |
| 2.5 Evaluación y mejores prácticas de los portales de Internet.....  | 44 |
| 2.6 Ejemplos de mejores prácticas a nivel mundial.....   | 47 |
| 2.7 Ejemplos de mejores prácticas a nivel nacional.....  | 50 |
| Capítulo 3. Marco teórico sobre el gobierno.....   | 57 |
| 3.1 El concepto de <i>valor público</i> .....  | 58 |
| 3.2 Modernización Gubernamental.....   | 62 |
| 3.3 ¿Qué beneficios podrían resultar de la utilización del gobierno electrónico?.....  | 64 |
| 3.4 ¿Cuál gobierno opera el gobierno electrónico?.....   | 72 |
| 3.4.1 ¿Cómo funciona ese sistema de control llamado <i>gobierno</i> ?.....   | 73 |
| 3.4.2 ¿Qué situaciones y a quiénes controla el gobierno a través de los portales <i>web</i> ?.....   | 83 |
| 3.5 Obstáculos para el buen funcionamiento de los programas de gobierno electrónico.....   | 84 |
| 3.6 Enfoques complementarios del gobierno.....   | 87 |
| 3.7 Comentarios finales.....   | 90 |
| Capítulo 4. Construcción de un instrumento de consulta para identificar los elementos sustantivos de un portal <i>web</i> de gobierno..... | 93 |
| 4.1 Descripción del método de prospectiva.....   | 93 |
| 4.2 El método Delphi.....  | 96 |
| 4.2.1 Selección de panelistas.....   | 99 |

|  |     |
|--|-----|
| 4.2.2 Herramientas estadísticas para el análisis.....  | 103 |
| 4.2.2.1 Métodos estadísticos.....  | 104 |
| 4.3 Comentarios finales del capítulo.....  | 107 |
| Capítulo 5. Aplicación y análisis de los resultados del Panel Delphi.....  | 109 |
| 5.1 A manera de manual de uso del Panel Delphi.....  | 109 |
| 5.1.1 Preguntas del cuestionario de primera ronda.....   | 109 |
| 5.1.1.1 Apartado uno, objetivo de un portal gubernamental local de Internet.....   | 110 |
| 5.1.1.2 Apartado dos: Usabilidad.....  | 112 |
| 5.1.1.3 Apartado tres, Valor Público.....  | 115 |
| 5.1.2 Análisis de los resultados de la primera ronda.....  | 117 |
| 5.1.2.1 Análisis de los resultados del Panel Delphi.....   | 117 |
| 5.1.2.2 Análisis por grupo.....  | 125 |
| 5.2 Segunda ronda.....   | 134 |
| 5.2.1 Preguntas del cuestionario de segunda ronda.....   | 134 |
| 5.2.1.1 Primer apartado del segundo cuestionario.....  | 134 |
| 5.2.1.2 Apartado dos del segundo cuestionario.....   | 135 |
| 5.2.1.3 Apartado tres del cuestionario de segunda ronda.....   | 137 |
| 5.2.2 Análisis de los resultados de la segunda ronda.....  | 138 |
| 5.2.3 Análisis por grupo.....  | 141 |
| Capítulo 6. Conclusiones del estudio y recomendaciones de política pública para sitios <i>web</i> oficiales a nivel local en México..... | 148 |
| 6.1 Conclusiones generales.....  | 148 |
| 6.2 Conclusiones de las dos rondas del Panel Delphi.....   | 156 |
| 6.3 Conclusiones del experimento y de la metodología.....  | 159 |
| 6.4 Agenda de investigación pendiente.....   | 160 |
| 6.5 Recomendaciones de política pública para gobierno electrónico a nivel local.....   | 162 |
| 6.6 Conclusión final.....  | 166 |

## Referencias.

|                     |     |
|---------------------|-----|
| Bibliográficas..... | 169 |
| En Internet.....    | 172 |

## Anexos

|   |     |
|---|-----|
| Anexo A: Cuestionarios de primera y segunda ronda.....  | 173 |
| Anexo B: Comentarios y opiniones de los panelistas acerca del contenido de los cuestionarios.....   | 181 |
| Anexo C: Resultados de la primera ronda que fueron enviados a los panelistas para retroalimentar el ejercicio y preparar la entrega del segundo cuestionario..... | 188 |
| Anexo D: Servicios que las funciones de los portales ofrecen.....   | 190 |
| Anexo E: Lista de portales consultados.....   | 192 |
| Anexo F: Explicación de la captura, manejo y análisis de los datos arrojados por los dos cuestionarios del Panel Delphi.....                                      | 193 |
| Anexo G: Resultados de los cuestionarios de primera y segunda ronda.....  | 195 |

## Índice de Cuadros y gráficas

|   |     |
|---|-----|
| Cuadro 1: Contenidos característicos de los portales.....                                 | 41  |
| Cuadro 2: Resultados del Panel de Primera Ronda.....                                      | 124 |
| Cuadro 3: Resultados del cuestionario de primera ronda, Funcionarios.....                 | 126 |
| Cuadro 4: Resultados del cuestionario de primera ronda, Informáticos.....                 | 127 |
| Cuadro 5: Resultados del cuestionario de primera ronda, Académicos.....                   | 128 |
| Cuadro 6: Resultados del Panel de primera ronda por grupos de expertos.....               | 129 |
| Cuadro 7: Resultados del estadístico kappa, nivel de acuerdo, primera ronda.....          | 131 |
| Cuadro 8. Resultados del cuestionario de segunda ronda.....                               | 139 |
| Cuadro 9. Resultados del cuestionario de segunda ronda de los funcionarios.....           | 141 |
| Cuadro 10. Resultados del cuestionario de segunda ronda de los Informáticos.....          | 142 |
| Cuadro 11. Resultados del cuestionario de segunda ronda de los Académicos.....            | 143 |
| Cuadro 12. Comparativo entre los tres grupos de expertos.....                             | 144 |
| Cuadro 13. Resultados del estadístico <i>kappa</i> , nivel de acuerdo, segunda ronda..... | 145 |
| Gráfica 1. Opiniones de los tres grupos de panelistas en la primera ronda.....            | 130 |
| Gráfica 2. Opiniones de los tres grupos de panelistas en la segunda ronda.....            | 144 |

## **ABREVIATURAS Y SIGLAS**

AGB: Agenda de Buen Gobierno.

AP: Administración Pública.

DCyC: Dirección de Cómputo y Comunicaciones del Instituto Politécnico Nacional (México).

FLACSO: Facultad latinoamericana de Ciencias Sociales.

Flaxo: Panelista del grupo de Académicos que labora en FLACSO.

Federal: Panelista del grupo de Funcionarios públicos que labora a nivel federal en México.

GTIC: Grupo de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones (España).

IDC: Índice de Consenso.

Infoflaxo: Panelista de la FLACSO Sede México del grupo Informáticos.

Infoinde: Panelista independiente uno, del grupo Informáticos.

Infoinde2: panelista independiente dos, del grupo Informáticos.

INFOTEC: Fondo de Información y Documentación para la Industria. Centro público de innovación y desarrollo tecnológico.

Infosun: Primer panelista informático que trabaja y reside en los Estados Unidos.

Infosun2: Segundo panelista informático que trabaja y reside en los Estados Unidos.

Infosoft: Panelista informático que trabaja en México.

IPN: Instituto Politécnico Nacional (México).

Muni1: Primer panelista del grupo de Funcionarios, que labora a nivel local en México.

Muni2: Segundo panelista del grupo de Funcionarios, que labora a nivel local en México.

Muni3: Tercer panelista del grupo de Funcionarios, que labora a nivel local en México.

Muni4: Cuarto panelista del grupo de Funcionarios, que labora a nivel local en México.

NGP: Nueva Gestión Pública.

ONU: Organización De las Naciones Unidas.

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

SIC: Sociedad de la Información y del Conocimiento.

SI: Sociedad de la Información.

### **ABREVIATURAS Y SIGLAS (Continuación)**

SPSS: Statistical Product and Service Solutions (Programa Informático para el tratamiento y análisis de datos).

TAISS: Técnicas Avanzadas de Investigación en Servicios de Salud (España).

TIC: Tecnologías de la Información y la Comunicación.

UNESCO: organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Uam1: Primer panelista de la UAM-A.

Uam2: Segundo panelista de la UAM-A.

Uam3: Tercer panelista de la UAM-A.

UAM-A: Universidad Autónoma Metropolitana *campus* Azcapotzalco (México).

## **CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN TEMÁTICA Y METODOLÓGICA.**

### **1.1 Introducción general**

Los Portales de Internet de los gobiernos municipales son un instrumento tecnológico que genera un uso valioso para la sociedad, porque contribuyen a la modernización de la administración pública local y permiten lograr mayores niveles de *eficacia* y *eficiencia* en sus acciones de gobierno. En este trabajo se establece una serie de elementos sustantivos para conseguir mayor *facilidad de uso* y *valor público* en un portal gubernamental de Internet, en particular a nivel local. Un diseño de contenido para el portal centrado en el usuario es aquel que contiene servicios de información relevante, comunicación con las autoridades y trámites realizables por Internet. Por lo tanto constituye una oportunidad para mejorar la interacción gobierno-ciudadanos donde ambos agentes se benefician mutuamente. Para profundizar lo anterior, se realizó un Panel Delphi de expertos en Gobierno Electrónico que identificara los elementos sustanciales para **facilitar el uso** y el **valor público** aportado a través de los portales.

## **1.2 Preámbulo**

### **1.2.1 La Sociedad Informacional y del Conocimiento**

En la actualidad vivimos en una época de auge de las tecnologías digitales, caracterizada por constantes cambios e innovaciones científicas y tecnológicas. La Sociedad de la Información y el Conocimiento es un concepto del que se ha discutido mucho pero no se ha establecido los consensos suficientes. Para abordar este complejo tema, se pueden analizar dos perspectivas con el propósito de comprenderlo mejor. Por un lado, está la Sociedad de la Información (SI) y por el otro la del Conocimiento.

La primera puede ser vista como un fenómeno “socio-económico-tecnológico-informacional” complejo (Cobo, 2005: 28) que ha sido sujeto de numerosos intentos de definición, conceptualización y delimitación. En esta investigación no se tiene la intención de aventurar una definición más, por el contrario cabe mejor citar nuevamente una fuente que ha trabajado sobre la descripción de dicho fenómeno:

“Con la irrupción de las nuevas tecnologías la información va adquiriendo una nueva dimensión y un nuevo valor, hasta convertirse en un bien que hoy se propone como la materia prima de la sociedad digital[...]en la cultura actual[...]la dimensión de la información ha gozado de un protagonismo que la convierte en un insumo que posibilita ejercer influencia (poder) y control de quienes la poseen sobre quienes carecen de ella[...]hoy existen herramientas que potencian hasta dimensiones inimaginables la posibilidad de capturar, transformar y transmitir información a cualquier rincón del globo” (Cobo, 2005: 29).

La idea anterior sobre la SI se complementa a través de una discusión relevante en la que Cornellá hace referencia a Castells acerca de una diferenciación sustancial entre los

términos “sociedad de la información” y “sociedad informacional” (Cornellá, 2000: 4), en donde tenemos que en el primer término debemos entender que la información tiene un rol importante en la sociedad y dado que la información es la comunicación del conocimiento, “siempre hemos estado en la sociedad de la información” (Cornellá, *ibídem*). Entonces la “sociedad informacional” es el estado emergente donde encontramos una “forma específica de organización social en la que la generación, el proceso y la transmisión de información, se convierten en las principales fuentes de productividad y poder” (Cornellá, *ibídem*).

De tal suerte que la explotación inteligente de la información, su conversión en conocimiento, la generación de mecanismos de aplicación de ese conocimiento en el desarrollo de nuevos productos y procesos, incluso de nuevas formas de organización social, es pues, el recurso fundamental, el que explica las diferencias comparativas entre empresas y sociedades (Cornellá, *ibídem*).

Los mecanismos para el desarrollo de nuevos procesos y nuevas formas de organización son parte fundamental de la presente investigación, dado que la implementación de programas de gobierno electrónico representa precisamente procesos novedosos de la administración pública y por consiguiente de organización social. Por lo tanto, para este trabajo se prefiere utilizar el término “sociedad informacional” ya que resulta ser un argumento sólido el establecer que la sociedad siempre ha utilizado la información para tomar todas sus decisiones y que ahora se la considera como el insumo principal de la actividad social en las sociedades más desarrolladas.

Cornellá considera que hay tres hechos que demuestran que el mundo está entrando en la sociedad informacional<sup>1</sup> (Cornellá, 2000: 5):

---

<sup>1</sup> En su libro *Infonomía.com*, Alfons Cornellá cita estos tres hechos de Moore, 1997.

- 1) Las organizaciones dependen cada vez más del uso inteligente de la información y de las tecnologías de la información para ser competitivas, y se van convirtiendo en *organizaciones intensivas en información*.
- 2) Los *ciudadanos se informacionalizan*, puesto que utilizan las tecnologías de la información en muchos actos de su vida diaria y consumen grandes cantidades de información, en el ocio y en el negocio.
- 3) Está emergiendo un *sector de la información*, disimulado dentro del sector servicios pero latente, formado por tres grandes segmentos: el de contenidos o de creación de información; el de distribución de información y el de proceso de información<sup>2</sup>.

A lo que Cornellá concluye que el factor que hará que una organización en el presente y en el futuro tenga éxito es la gestión inteligente de la información y del conocimiento (Cornellá, *ibídem*). Por lo tanto, la explotación así conducida de este insumo, resulta uno de los pilares de la presente época.

La sociedad de nuestros tiempos está viendo surgir el potencial de una herramienta como Internet, la cual, según Castells afirma, puede ser una extensión de la vida de las personas. La sociedad actual tiene su sistema de poder anclado en un mundo tecnológico, social y culturalmente antiguo, mientras que Internet, como instrumento tecnológico, viene empujando con mucha fuerza y se está convirtiendo en un objeto que causa temor no solamente al poder establecido, sino también a las personas comunes, ya que todos ellos ven en la Internet a un instrumento de libertad y autonomía que no se puede controlar (Pérez Oliva, 2008: 2).

Internet es el terreno sobre el cual se mueve el gobierno electrónico, objeto de estudio de la presente investigación.

---

<sup>2</sup> Al que Cornellá llama la industria informática.

Ante el rápido crecimiento del uso de Internet<sup>3</sup> surgen ciertas ideas encontradas acerca del acceso a ésta y la segmentación<sup>4</sup> digital. Para Castells, en la sociedad de Internet lo complicado no es saber navegar sino saber dónde ir, dónde buscar lo que se quiere encontrar y qué hacer con lo que se encuentra, situación que requiere de educación, resultando que Internet amplifica la vieja brecha social de la historia que es ni más ni menos que el nivel educativo (Pérez Oliva, 2008: 3).

Un factor de cambio social que Internet está introduciendo a la vida de las personas es el hecho de que con la abundancia de información, si bien se puede generar mayor incertidumbre para las personas<sup>5</sup>, Internet se vuelve un instrumento clave al respecto. “Cuanto más autónoma es una persona, más utiliza Internet... un fuerte proyecto de autonomía hace más frecuente e intenso el uso de Internet... cuanto más controla una persona su vida, menos se fía de las instituciones” (Pérez Oliva, 2008: 4). Este factor de cambio social, le impone al gobierno un reto muy grande, el de mantener su capacidad de articular la participación ciudadana y por lo tanto para organizar la vida pública (Pérez Oliva, 2008: 5).

Por el lado de la perspectiva de la Sociedad del Conocimiento, tenemos la referencia al desarrollo cognitivo que detona el desarrollo de la sociedad. En la actualidad, una tendencia de la teoría económica en ascenso es aquella que señala a las ideas y los descubrimientos tecnológicos como el principal motor del crecimiento económico. Esta vertiente del pensamiento económico es encabezada por Paul Romer, economista norteamericano y es

---

<sup>3</sup> Por ejemplo, para el año 2008 se estima que el 62% de las PC instaladas en México tienen acceso a Internet, es decir 11.1 millones de máquinas. Se calcula que 37% de los mexicanos usan regularmente Internet y que había ya 23.7 millones de internautas en el país para el año 2007. Véase Asociación Mexicana de Internet A. C. (AMIPCI), 2008.

<sup>4</sup> Algunos autores se han referido a ella como la brecha digital. Por lo pronto se la puede entender como la falta de acceso de muchas personas a las tecnologías digitales. Más adelante en esta tesis se abundará al respecto.

<sup>5</sup> La sobre información es el fenómeno de la multiplicación de la cantidad de información que existe en el mundo, una explosión de información que podría ser más bien des-informadora, indigerible y confundidora, de acuerdo a Cornellá 2002, citado en Cobo, 2005, página 299.

conocida como la Nueva Teoría del Crecimiento. Una de sus tesis principales es que la creación de la riqueza procede hoy de la *capacidad* de una sociedad por generar nuevas ideas y por llevarlas a la práctica con productos en los mercados (Cornellá, 2000: 8).

La principal aportación de este nuevo enfoque económico radica en el hecho de que las ideas y el conocimiento son factores económicos que no tienen rendimientos decrecientes como las máquinas, la tierra o el capital<sup>6</sup>, porque “una idea puede reproducirse y compartirse indefinidamente, a bajo costo, y produciendo un efecto multiplicativo importante” (Cornellá, 2000: 10). La innovación que depende de las ideas y del conocimiento es entonces un recurso o un insumo de la producción que no es agotable. De tal suerte que la época actual está caracterizada por el auge del capital intelectual y por la importancia de la preparación del capital humano como generador y poseedor de ideas y conocimientos.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en su informe mundial “Hacia las Sociedades del Conocimiento”, 2005, señala a las Sociedades del Conocimiento como un concepto que tiene dimensiones sociales, éticas y políticas mucho más vastas que la Sociedad de la Información; además de que se refiere a ella en plural debido a que hay una intención de rechazar la unicidad del modelo “listo para su uso” que no tenga suficientemente en cuenta la diversidad cultural y lingüística, elemento que le permite al mundo reconocerse en los cambios que están ocurriendo (UNESCO, 2005: 17). El organismo hace énfasis en el reconocimiento de los mecanismos consolidados de la cultura humana para el conocimiento, como lo son en

---

<sup>6</sup> En la teoría económica, la ley de los rendimientos decrecientes establece que al añadirse cantidades adicionales de un factor de la producción, por ejemplo, capital, máquinas o tierra, y mantenemos fijas las de los demás, obtenemos una cantidad adicional de producción cada vez más pequeña (Samuelson y Nordhaus, 2002: 94)

primer lugar el sistema educativo, luego la prensa, la radio y la televisión, antes de dejarse llevar por la ola causada por el auge tecnológico. “Antes que los ordenadores y el acceso a Internet, la mayoría de las poblaciones del mundo necesitan los libros, los manuales escolares y los maestros de que carecen” (UNESCO, 2005: 18). De ahí que para esta investigación, si bien las tecnologías y su uso representan el eje conductor, se tienen en un lugar muy importante los factores organizativos de la administración pública en cuanto a la adopción de tecnologías y aquellas características de las herramientas tecnológicas que propician la **facilidad de uso**, pensando en los ciudadanos usuarios.

Dado que en el ámbito académico mundial no se ha llegado a un consenso acerca de la definición precisa de la Sociedad Informacional y del Conocimiento, resulta adecuado para abordar este análisis considerar las dos características generales anteriores que describen a este fenómeno social, como una aproximación inicial a su definición y que en términos prácticos, generan el escenario para abordar el tema del gobierno electrónico puesto que son el contexto sobre el cual se desenvuelve.

A continuación, se aborda el tema de las tecnologías de la información y las comunicaciones, que incluye al gobierno electrónico, tema central de esta investigación.

### **1.2.2 Las tecnologías de la información y la comunicación**

La Dirección de Cómputo y Comunicaciones del Instituto Politécnico Nacional de México, define a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) como “aquellas herramientas computacionales e informáticas que procesan, almacenan, sintetizan, recuperan y presentan información representada de la más variada forma. Es un conjunto de herramientas, soportes y canales para el tratamiento y acceso a la información y constituyen nuevos soportes y canales para dar forma, registrar, almacenar y difundir contenidos

informacionales” (DCyC, 2008: en línea). Cabe señalar una pequeña precisión respecto a las TIC. Aparatos como el telégrafo, el teléfono, el televisor o el radio forman parte de la categoría, por lo tanto la definición presentada anteriormente tiene que referirse a las *nuevas* TIC dado su carácter computacional. Así tenemos que éstas revisten gran utilidad para los diversos actores de una sociedad: los ciudadanos, el gobierno en sus diferentes niveles, las organizaciones no gubernamentales y las empresas. Con el uso de las nuevas TIC, todos ellos pueden realizar sus actividades de mejor manera y volverse más competitivos en sus ramas de interés y en la interacción social en general, puesto que las nuevas TIC permiten desarrollar procesos de manera más eficiente y eficaz.

Para la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en su documento “*E-government at the crossroads*” del año 2003, la esencia de la sociedad humana es la comunicación entre las personas: “Siempre hemos necesitado la comunicación para informar, aprender, definir conceptos, puntos de vista, deliberar y alcanzar acuerdos en la vida privada y en la pública” (ONU, 2003: 1). El mismo documento hace referencia a éstas como herramientas que contribuyen a la comunicación entre las personas.

Es en este punto donde aparece una importante discusión acerca de la época en la cual vivimos. Se propone aquí que tal discusión se englobe en la siguiente pregunta: ¿el auge tecnológico actual es en realidad parte de una nueva era que puede ser llamada como la de la Sociedad Informacional o la sociedad humana siempre ha vivido así? La referencia de la ONU acerca de la necesidad perenne de información en la sociedad humana, más la idea de lo ‘nuevo’ dentro de las TIC, pueden sugerir que la humanidad siempre ha usado la información y la técnica para su vida diaria, sin embargo la diferencia estriba en que “estas herramientas están transformando las prácticas sociales” (Cobo, 2005: 29) de manera muy evidente. Cobo cita a Piscitelli, quien afirma que “nunca como hoy fueron tan grandes las

posibilidades que ofrece la tecnología y nunca como hoy las posibilidades se ignoraron, ocultaron o despilfarraron” (Cobo, *ibídem*). El punto central de la discusión parece ser entonces la mayor intensidad del uso actual de las TIC. “Los sujetos que usan las TIC y los usos que se le puede dar a estas han aumentado... cambian las tecnologías y también cambian las necesidades y (las) prácticas que las personas hacen de ellas” (Cobo, *ibídem*).

Sobre el uso de las nuevas TIC, Castells señala lo siguiente<sup>7</sup>:

“Un paradigma tecno-económico es un grupo de innovaciones técnicas, organizativas y gerenciales interrelacionadas, cuyas ventajas se van a encontrar no sólo en una nueva gama de productos y sistemas, sino en su mayoría en la dinámica de la estructura del coste relativo de todos los posibles insumos para la producción[...]El cambio contemporáneo de paradigma puede contemplarse como el paso de una tecnología basada fundamentalmente en insumos baratos de energía a otra basada sobre todo en insumos baratos de información derivados de los avances en la microelectrónica y la tecnología de las comunicaciones” (Castells 2006: 87).

Esta cita refleja el principal interés de este trabajo de investigación, la adopción de nuevas técnicas organizativas y gerenciales de la administración pública.

Castells tiene identificados cinco rasgos que constituyen el paradigma de la Tecnología de la Información (Castells, 2006: 88-89):

- 1) El primer rasgo indica que la información es la materia prima del paradigma.
- 2) El segundo se refiere a la capacidad de penetración de los efectos de las nuevas tecnologías.
- 3) El tercero habla de la lógica de interconexión, donde hay una interacción creciente del sistema de relaciones que utiliza las TIC.

---

<sup>7</sup> Castells citando a Freeman, hace referencia al Paradigma de la Tecnología de la Información.

- 4) El paradigma se basa en la flexibilidad y,
- 5) Existe una convergencia creciente de tecnologías específicas en un sistema altamente integrado.

El aspecto fundamental para esta tesis es el rasgo de la flexibilidad del paradigma de las nuevas TIC, por ello se cita a continuación íntegramente a Castells:

“No sólo los procesos son reversibles, sino que pueden modificarse las organizaciones y las instituciones e incluso alterarse de forma fundamental mediante la reordenación de sus componentes. Lo que es distintivo de la configuración del nuevo paradigma tecnológico es su capacidad para reconfigurarse, un rasgo decisivo en una sociedad caracterizada por el cambio constante y la fluidez organizativa” (Castells, 2006: 89).

La tecnología “es en efecto una fuerza, probablemente más que nunca bajo el paradigma tecnológico actual, que penetra en el núcleo de la vida y la mente” (Castells, 2006: 92).

La aplicación tecnológica que ocupa el centro de esta investigación es la Internet, específicamente utilizada en el gobierno electrónico.

Si bien las nuevas TIC son un punto crucial para el tema que aquí es tratado, de ninguna forma se las considera como la panacea para los problemas sociales, ni tampoco como una opción única para mejorar la gestión pública. En el “*World Public Sector Report*” del año 2003, la ONU toma nota de este hecho: “la manera en la cual la tecnología eventualmente contribuye al desarrollo...sigue estando determinada por la naturaleza del contexto socio-político de un estado-nación” y también se señala que “sin un compromiso estratégico con una visión de cambio para el desarrollo, la jerarquía dominante utilizará la tecnología para reproducirse a sí misma” (ONU, 2003: 6). Sin duda, ambas citas nos indican de forma contundente un aspecto de la realidad que cualquier país enfrenta. No es difícil pensar la serie de problemas que en materia política y gubernamental enfrenta México a nivel local,

es decir, en sus ciudades. En los capítulos siguientes se introducirán paulatinamente algunos de los potenciales problemas que enfrentan las ciudades mexicanas en cuanto a la implementación de las nuevas TIC y en particular ante los programas de gobierno electrónico. Desde luego que el propósito de esta investigación no es proclamar a las nuevas TIC y menos a Internet como el centro de las necesidades de ningún gobierno mexicano ni tampoco de alguna sociedad, simplemente se desea encontrar las oportunidades y ventajas que la utilización de estos recursos ofrecen para mejorar la gestión de las administraciones públicas locales mexicanas y para lograr también una mejor interacción entre los gobiernos y los ciudadanos.

No obstante, el uso y la adopción de las nuevas TIC es una materia importante si las ciudades mexicanas a lo largo y ancho del país, desean aprovechar las ventajas que estas ofrecen para el desarrollo de múltiples actividades, pues a final de cuentas, las nuevas TIC facilitan el trabajo de las personas y representan una oportunidad de cerrar rezagos de productividad.

### **1.2.3. Comentarios al preámbulo**

Se ha establecido en los apartados 1.2.1 y 1.2.2 el contexto en el cual opera el tema general de esta tesis, el gobierno electrónico. La Sociedad Informacional y del Conocimiento es el entorno social, económico y tecnológico en el que actualmente muchos de los agentes de las sociedades contemporáneas toman decisiones y realizan sus actividades cotidianas. Las nuevas TIC son un conjunto de herramientas predominantemente digitales y computacionales que facilitan la interacción entre dichos agentes. Una de esas nuevas TIC es la Internet. El objeto de estudio de esta tesis es en particular una aplicación de la llamada red de redes, los portales *web* que se constituyen como sitios oficiales de gobierno.

### 1.3 Antecedentes del tema de investigación

El tema del gobierno electrónico es sin duda una cuestión que poco a poco ha permeado el interés de funcionarios públicos, académicos, profesionistas de la informática –con el propósito de desarrollar plataformas de operación para los gobiernos de distintos niveles- y del público en general. A través de los medios de comunicación convencionales como la radio y la televisión, se fue difundiendo paulatinamente la existencia de páginas oficiales de Internet de los gobiernos. Nuestras ciudades, los estados y el gobierno federal en sus tres niveles, ejecutivo, legislativo y judicial, desarrollaron desde hace varios años, portales oficiales para comunicarse con los ciudadanos. Es decir, extendieron un brazo electrónico. La presencia en línea del gobierno ya es parte importante de la vida pública nacional, pues consume recursos del erario pero fundamentalmente porque tiene utilidad para la sociedad mexicana. Es decir, genera un tipo de valor, que será ampliamente discutido en este trabajo. Esta investigación tiene por objeto de estudio a la implementación de portales de Internet gubernamentales. Su importancia radica en los efectos beneficiosos esperados del uso de esta nueva TIC, como por ejemplo la contribución a un mejor gobierno capaz de incrementar su *eficiencia, eficacia, confiabilidad, rendición de cuentas y su capacidad para promover la participación democrática*. Estas características de ‘*mejor gobierno*’ si bien parecen meros buenos deseos, resultan relevantes para la agenda pública. En México, los ciudadanos independientemente de sus ideologías y preferencias políticas, desean gobiernos que a todo nivel que cumplan con su deber. Los gobiernos de cualquier origen e ideología política están obligados a ser mejores que en el pasado, debido a la responsabilidad moral pendiente después de años de fracasos de toda índole dentro de la Administración Pública en el país.

Por último en esta reflexión introductoria, debe señalarse por qué este problema de investigación es de naturaleza pública. La razón es porque los gobiernos diseñan, operan y mantienen portales de Internet. Al proyecto de gobierno electrónico le dedican presupuesto y trabajo.

El portal de una ciudad, y también los portales de estados y de los poderes de la unión, contienen información de carácter público, como por ejemplo servicios para los usuarios, funcionalidades para entablar la comunicación entre ciudadanos y gobierno, y la posibilidad de generar en un futuro la participación de la sociedad en la toma de decisiones en los asuntos públicos.

Un mal portal de Internet gubernamental puede ser considerado algo indeseable por la sociedad o por un gobierno mismo, dado que consume recursos presupuestarios y humanos en su desarrollo, operación y mantenimiento; también consume tiempo de trabajo de la burocracia dedicada a su funcionamiento, así como de aquella que proporciona información gubernamental interna para ser publicada y utilizada dentro del portal.

#### **1.4 Delimitación del problema de estudio y justificación**

Dado que existe una gran cantidad de portales de Internet gubernamental para todos los niveles de gobierno, se puede afirmar que actualmente hay una proliferación de sitios *web* oficiales. La presente investigación se concentró en estudiar los contenidos de portales de gobiernos locales y específicamente de ciudades, porque éstas tienen mayor cercanía con los ciudadanos. Evidentemente los portales federales y de los gobiernos de los estados de la república también impactan la relación entre los ciudadanos y la administración pública. Sin embargo, es en los municipios o para el caso del Distrito Federal las delegaciones, en donde se genera un contacto más directo entre el gobierno y los ciudadanos. Por lo tanto el

enfoque de este trabajo debe ser entendido como de aplicación y utilidad para las ciudades del país, es decir, municipios y delegaciones.

### **1.5 Objetivos y preguntas de la investigación**

Dado que los sitios *web* oficiales de Internet de las ciudades fueron el objeto de estudio, la investigación se enfocó en estudiar dos de sus posibles características sustantivas:

- 1) La **usabilidad o facilidad de uso** de sus páginas y por lo tanto del portal en su conjunto.
- 2) El **valor público** que la operación y el funcionamiento de los portales genera para la sociedad. En particular, a nivel local.

La finalidad de estudiar estas dos características en los portales fue establecer una serie de elementos de contenido y de funcionalidad para que a través de ellos los sitios *web* oficiales ofrezcan una mejor herramienta de comunicación e interacción entre gobierno y ciudadanos. Una herramienta capaz de beneficiar a las ciudades mediante el gobierno electrónico.

En la tesis se trabajaron las siguientes preguntas para abordar los objetivos de la investigación:

- 1) ¿Para qué publican los gobiernos un sitio *web* oficial?
- 2) ¿Para qué consultan los ciudadanos sitio *web* oficial?
- 3) ¿Son fáciles de usar estos sitios?
- 4) ¿Qué le aportan estos sitios a la sociedad?

## 1.6 Apartado Metodológico

Ahora se expone cómo se enfrentó el problema y cómo se condujo la investigación desde el enfoque elegido.

Las preguntas que esta tesis abordó giraron en torno al análisis de la **usabilidad** y el **valor público** de los sitios *web* oficiales, como una manera de establecer las características de dichos sitios para lograr capacidad de impacto y alcance en la sociedad. El enfoque de ‘*policy research*’<sup>8</sup> para una investigación (Fernández y Méndez, 2006: 6), de manera general, se encarga de estudiar un problema público o un programa para evaluar sus políticas públicas. En esta tesis, no se evalúa el impacto de ningún programa de gobierno electrónico a través del uso de portales *web*. El alcance de este trabajo es la caracterización de los contenidos idóneos en dichos sitios para lograr *usabilidad* y *valor público*.

Por lo tanto, la investigación se condujo a través del objetivo de identificar los elementos sustantivos del **valor público** y de la **usabilidad** en los portales para obtener los ejes de funcionamiento del gobierno electrónico y de ahí hacer recomendaciones de política en materia de publicación y operación de portales *web* gubernamentales. Sumando los elementos sustantivos de las variables de interés mencionadas, la tesis toma un enfoque de ‘*policy analysis*’<sup>9</sup>.

Cabe mencionar que de acuerdo a King, Kehoane y Verba, “el tema (de investigación) ha de ser relevante para la vida política, social y económica, para entender algo que afecte de manera significativa la vida de muchas personas o para comprender o predecir acontecimientos que pudieran resultar dañinos o beneficiosos” (King *et al*, 2000; 26). Ya se

---

<sup>8</sup> El enfoque de tesis ‘*policy research*’ estudia el problema seleccionado y evalúa las políticas implementadas, tratando de responder entre otras preguntas (ver Fernández y Méndez, 2006) a una como ¿qué impacto neto en el bienestar público tuvo la implementación de tales políticas?

<sup>9</sup> Este segundo enfoque (el que fue utilizado) tiene la intención de formular “una política orientada a solucionar el problema concreto de la agenda de gobierno previamente identificado” (Fernández y Méndez, 2006).

estableció anteriormente que un sitio *web* gubernamental bien puede resultar un desperdicio de recursos públicos si es malo y no aporta valor alguno a la sociedad. Por el contrario, se espera que un sitio *web* oficial sea beneficioso para la sociedad si genera valor para ésta. El camino que toma esta investigación es el siguiente:

En el capítulo 2 se presenta el contexto en el cual se desenvuelve la utilización del gobierno electrónico como parte de las nuevas TIC en la sociedad. Quedan caracterizados los principales usos de los portales de Internet gubernamental, a través de la revisión literaria de fuentes relevantes y de portales gubernamentales que explican el funcionamiento de este instrumento tecnológico así como con el estudio de documentos que establecen las mejores prácticas a nivel mundial en el tema. De esta manera queda establecido que el Gobierno Electrónico es un instrumento tecnológico valioso porque aporta *eficacia y eficiencia* a la administración pública. En el capítulo también se presenta el concepto de **usabilidad o facilidad de uso**, fundamental para la construcción de esta investigación.

En el capítulo 3 se establece que la utilización de las TIC en la administración pública es una premisa fuerte del enfoque de la Nueva Gestión Pública (NGP), cuyo principal objetivo es la modernización del gobierno y sus acciones para lograr que éste sea más *eficiente y eficaz* en el cumplimiento de sus obligaciones. En este capítulo se justifica la utilización de las TIC –específicamente de los Portales Gubernamentales- en una era caracterizada por la adopción de muchos principios ‘gerencialistas’ –de la NGP- en las administraciones públicas, no sin revisar ni tomar en cuenta planteamientos alternativos y críticos a este enfoque. Lo anterior forma parte de la discusión sobre el funcionamiento y la operación del gobierno, tal discusión deriva en la argumentación de defensa del enfoque de la NGP y de la utilización del gobierno electrónico para conseguir un gobierno local más *eficiente y más eficaz*.

El capítulo 4 aborda la descripción de la técnica utilizada para encontrar las características óptimas para que un portal gubernamental tenga **facilidad de uso** y aporte **valor público** a la sociedad. Se utilizó el Método Delphi a manera de *proxy*, para estimar el impacto en la relación gobierno-ciudadanos de la utilización de portales de Internet de gubernamentales. Se recurrió a la formación de un Panel Delphi típico, en el cual participaron un grupo de expertos en el tema de gobierno electrónico, provenientes de sectores académicos, gubernamentales y de organizaciones privadas, que poseen experiencia en el estudio, diseño, construcción y operación de portales gubernamentales. El capítulo justifica y explica la utilización del Panel Delphi para la toma de decisiones en materia de gobierno electrónico. Así mismo se revisan las ventajas, desventajas y condiciones de uso del Panel Delphi para esta Tesis.

En el capítulo 5 se presentan los cuestionarios para las dos rondas del Panel Delphi; se justifica su diseño en cuanto a la congruencia con los planteamientos que fundamentan la Tesis, su marco de trabajo y el alcance que ésta tiene. También se lleva a cabo el análisis de la información recabada en las rondas, a través del uso de técnicas estadísticas para identificar el nivel de consenso de los participantes en el Panel. El análisis de los especialistas giró en torno a las características de **facilidad de uso** de los portales y en la generación de **valor público** para las sociedades que utilizan el gobierno electrónico en la modalidad aquí estudiada.

Finalmente, el capítulo 6 está formado por las conclusiones del estudio y los hallazgos del trabajo identificados a través del ejercicio con el Panel Delphi. Estos resultados son analizados desde los supuestos de partida del contexto de la SIC, las TIC y la operación y funcionamiento de la administración pública. Todos estos elementos permiten a la

investigación arrojar una serie de resultados y recomendaciones para la construcción y operación de Portales de Internet a nivel local en México.

## CAPÍTULO 2. EL GOBIERNO ELECTRÓNICO

### 2.1 Conceptos Básicos

Para la Organización Naciones Unidas en el *World Public Sector Report 2003 “E-government at the crossroads”*, la letra “e” que refiere al gobierno electrónico para el concepto en inglés “*Electronic government*” ayuda a reconocer que la administración pública se encuentra en un proceso de transformación de sus relaciones internas y externas con el uso de las nuevas TIC (ONU, 2003:1).

Según el mismo documento, el concepto de gobierno electrónico abarca dos aspectos:

- 1) La capacidad o aptitud genérica del sector público para utilizar las TIC para contener servicios públicos y desplegar información de alta calidad (conocimiento explícito) al público, y herramientas de comunicación efectivas que apoyen el desarrollo humano. Esta es la capacidad que un gobierno tiene de ‘estar listo’ para implementar el gobierno electrónico.
- 2) La voluntad, de parte del gobierno, para proveer información de alta calidad (conocimiento explícito) y herramientas de comunicación efectivas para el propósito específico de darle el poder a la gente para participar en consultas y en la toma de decisiones, dentro de sus capacidades como consumidores de servicios públicos y como ciudadanos. Este segundo aspecto, define lo que es la ‘*e-participation*’.

Ambas definiciones tienen fuerte utilidad para la presente investigación, pues plantean dos etapas generales del desarrollo del gobierno electrónico: 1) una primera etapa estática en la cual predomina un gobierno electrónico utilizado como sistema de información y 2) una etapa dinámica identificada con valores democráticos como la participación ciudadana en las decisiones de gobierno. Es conveniente considerar como válidos ambos aspectos del

gobierno electrónico porque el segundo es complementario del primero y ambos pueden coexistir también, dependiendo del grado de desarrollo e implementación de los programas de gobierno electrónico. Es decir, durante la primera etapa estática del gobierno electrónico, se espera que sea el gobierno quien fundamentalmente ofrezca y proponga unilateralmente los contenidos que publica en sus páginas oficiales de Internet. En la segunda etapa, se espera que los usuarios de esas páginas gubernamentales puedan opinar, sugerir y de forma ideal votar y/o decidir junto con los gobernantes, programas públicos y tomar decisiones que la misma administración pública ponga a su consideración.

El gobierno electrónico es “una aplicación particular de las TIC” (Bonina, 2005: 3). Técnicamente el gobierno electrónico agrupa un conjunto de sistemas que administran información de diferentes tipos y para distintos propósitos, a través de computadoras y de sus programas con el fin de almacenarla, convertirla, transmitirla y encontrarla. Así, la incorporación de tecnologías, redes de cómputo y software permiten brindar servicios públicos de manera más eficiente y eficaz (Bonina, 2005: 2).

La utilización del gobierno electrónico por lo tanto, permite que las administraciones públicas cuenten con un instrumento capaz de mejorar sus procesos de trabajo, al menos en teoría, puesto que su uso implica la gestión inteligente de la información gubernamental que como hemos visto hasta ahora, se ha convertido en una exigencia para el éxito de una organización.

Así como en el apartado anterior se toma una debida precaución con la bondad y las promesas de las nuevas TIC, en esta oportunidad se hace lo mismo para el gobierno electrónico. Se suscribe también que la mera existencia del gobierno electrónico dice prácticamente nada acerca de la calidad de vida de la sociedad (ONU, 2003).

En el *World Public Sector Report* de 2003 se cita parte un discurso con motivo del taller sobre ‘Gobierno Electrónico y el impacto en la transparencia y la anti-corrupción’ del Banco Mundial pronunciado por Tunku Abdul Azis:

“Necesitamos hacer una pausa y reflexionar acerca del propósito primordial de este viaje hacia el futuro, que para muchas sociedades es hacia lo desconocido [...] el gobierno electrónico no es la panacea para aquellas sociedades con sistemas políticos y estructuras económicas y sociales congénitamente corruptos y deficientes, es evidentemente absurdo pensar que el gobierno electrónico pudiera transformar a un estado fallido en un súper estado eficiente, creíble y orientado al desarrollo. El gobierno electrónico de forma más realista es una función de la capacidad, habilidad y voluntad política para superar las condiciones existentes”. (ONU, 2003: 6 y 126).

Un punto de vista correcto a nivel general y cuya aplicación a la realidad mexicana es pertinente. Al considerar que el gobierno electrónico es una función de las capacidades que un país tiene en sus gobernantes y en sus ciudadanos, se puede pensar en diferentes niveles de desarrollo de los sitios web oficiales de las ciudades mexicanas. Dichos niveles pueden presentarse por diferentes razones, según las circunstancias que la capacidad, la habilidad y la voluntad política de las localidades mexicanas dicten.

Cuando se analiza el nivel alcanzado por una política de gobierno electrónico en términos de la capacidad de las ciudades mexicanas para ofrecer portales gubernamentales de Internet, se puede considerar la disponibilidad y el acceso de las ciudades mexicanas a la infraestructura de información y telecomunicaciones. La disponibilidad y el acceso a tales servicios está englobada en el concepto de la segmentación digital<sup>10</sup>, la cual es la forma en

---

<sup>10</sup> Para mayores referencias al respecto véase Herrera, 2001. En donde se propone el concepto de la segmentación digital como alternativa a la brecha, división o separación digital, propuesta por diferentes autores y en diversas oportunidades. El concepto se origina “tomando en cuenta que los bienes y servicios

la cual quedan marginados grupos de individuos, comunidades y territorios de lo que puede ser la base del bienestar: el conocimiento (Herrera, 2001: 32). Partiendo de la importancia que se ha dado en este trabajo al conocimiento y a su difusión, en la actualidad podemos imaginar una amplia segmentación digital en las localidades mexicanas. Es así como se observan por un lado, grandes ventajas en materia de la implementación de las TIC para los centros urbanos del país, y por el otro, rezagos para otro tipo centros poblacionales.

Para analizar los programas de sitios *web* oficiales desde los términos de la habilidad y la voluntad política de los funcionarios públicos que planean, diseñan, implementan y operan se puede considerar la serie de principios básicos que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en su documento de estudio “*The e-government imperative*” (OCDE, 2003: 156-157), los cuales son englobados en cuatro ejes:

***Visión y Voluntad Política:***

1. Liderazgo y compromiso: Necesarios a nivel político y administrativo para conducir el cambio, ser persistentes cuando los beneficios tardan en llegar, responder cuando las cosas salen mal y establecer los planes y la visión a futuro.
2. Integración: gobierno electrónico no es un fin en si mismo, es un facilitador. Necesita ser integrado a una serie más amplia de objetivos de política, de entrega de servicios, de reforma de la administración pública y del funcionamiento de la sociedad de la información.

---

que se transmiten mediante el uso de tecnología de la información y las telecomunicaciones es fundamentalmente conocimiento” (Herrera, 2001: 32).

### ***Marcos de referencias comunes y cooperación***

3. Colaboración entre las agencias: El gobierno electrónico es más efectivo cuando las agencias públicas trabajan en conjunto enfocadas al servicio al cliente. Los administradores de las agencias necesitan saber operar dentro de un marco de referencia común para asegurar la inter-operatividad, maximizar la eficiencia de la implementación y evitar duplicidad del trabajo.
4. Financiamiento: El gasto en las TIC debe ser considerado como una inversión y debe de generar ganancias. El gobierno electrónico requiere asegurar un financiamiento futuro para darle sustentabilidad a los proyectos, evitar el desperdicio de recursos y maximizar el beneficio que pueda obtener dados sus recursos.

### ***Enfoque en el cliente***

5. Acceso: Los gobiernos deben llevar a cabo políticas para aumentar el acceso a los servicios en línea con el fin de evitar que los usuarios pierdan la oportunidad de utilizar los servicios electrónicos.
6. Opciones: los usuarios deben tener métodos opcionales para interactuar con el gobierno y la adopción de servicios en línea no debe reducir las opciones. Los servicios deben suministrarse comprendiendo las necesidades del cliente.
7. Compromiso ciudadano: los servicios y la información que el gobierno electrónico proporcione deben ser de alta calidad y deben de propiciar la participación de los ciudadanos en los procesos decisorios de política. Las políticas de calidad de la información y los mecanismos de retroalimentación ayudan a maximizar la utilidad de la información proporcionada por los servicios en línea y también fortalecen la participación ciudadana.

8. Privacidad: El gobierno electrónico no debe generar expectativas sobre la protección de la privacidad, su objetivo debe ser proteger la privacidad individual.

### ***Responsabilidad***

9. Rendición de cuentas: El gobierno electrónico puede significar la apertura del gobierno y del proceso de las políticas y el fortalecimiento de la rendición de cuentas. La rendición de cuentas debe dejar en claro quién es el responsable de los proyectos y de las iniciativas del gobierno. Así mismo, la asociación con agentes privados no debe reducir la capacidad de la rendición de cuentas.
10. Evaluación y seguimiento: Identificar la demanda, los costos, beneficios y el impacto del gobierno electrónico es una necesidad crucial si se quiere sostener su impulso. Quienes desarrollan el gobierno electrónico no pueden esperar apoyo si no pueden articular los beneficios potenciales de éste.

Para la OECD el impacto del gobierno electrónico en su nivel más general simplemente será conseguir un mejor gobierno puesto que incrementa el impacto de las políticas públicas, permite el logro de servicios de mayor calidad, aumenta el compromiso y la participación de los ciudadanos, y mejora los resultados de otras actividades del gobierno (OCDE, 2003: 12). El enfoque de este organismo representa una síntesis de la tendencia de la gestión pública moderna hacia las reformas administrativas. En el siguiente capítulo se hará una revisión de la teoría de la Nueva Gestión Pública (NGP) para dar forma al marco teórico de esta investigación. No obstante, vale la pena mencionar antes de llegar al segundo capítulo, que las reformas administrativas planteadas por la NGP y que se sitúan dentro de los cuatro ejes del gobierno electrónico anteriormente citados de la OCDE, tienen que ver con la propuesta de adopción de mecanismos para combatir la corrupción y

alcanzar mayores niveles de eficiencia y eficacia en el desempeño de los gobiernos. Una tarea en la cual el gobierno electrónico también encuentra dificultades.

El análisis anterior de algunas de las limitaciones que las capacidades, las habilidades y la voluntad política de los gobiernos y de la sociedad misma imponen a la implementación de portales de gobierno electrónico, obedece a la precaución que esta tesis tiene con las promesas de la utilización de las TIC. De tal suerte que se considera a los sitios web oficiales como facilitadores de las actividades de la administración pública y no se les ve como el instrumento clave de la modernización administrativa, dado un “consenso informático” moderno (Ugalde, 2004: 41). El gobierno electrónico es considerado aquí como una herramienta que la administración pública puede usar para conseguir un mejor desempeño de sus labores, y también como un medio para que los ciudadanos mejoren y faciliten su interacción con el gobierno.

## **2.2 Sitios *web* oficiales**

Hay dos definiciones de importancia sustantiva para este trabajo. Por página de Internet debemos entender llanamente la plana que aparece en la pantalla del monitor. Y un portal o sitio *web*, es un conjunto de páginas que presentan todas las características o elementos contenidos que una entidad pública o privada pone en la red. El objeto de estudio son los sitios *web* oficiales de gobiernos municipales o delegacionales para el caso del Distrito Federal. Para esta investigación, tanto los municipios como las delegaciones mencionadas, serán considerados como gobiernos locales. La tesis también se refiere indistintamente a portales o sitios *web*.

La atención de este trabajo se centrará únicamente en estos sitios de gobierno, dejando de lado cualquiera otra opción que en materia de gobierno electrónico exista en nuestro país, como por ejemplo los sistemas de pagos automatizados, las líneas de ‘*call center*’, u otros

tipos de servicios suministrados como podrían ser aquellos a través de telefonía móvil con redes gubernamentales<sup>11</sup>. La tesis estudia de modo general exclusivamente los portales que operan a nivel local en México, es decir, los de municipios y/o delegaciones tal y como se aclaró anteriormente. Para abordar este trabajo y conocer los contenidos y la forma en que funcionan los portales gubernamentales que interesaron a este trabajo, se consultaron una serie de sitios oficiales *locales*, dejándose de lado los de las entidades federativas, los de las dependencias de la administración pública federal así como los de los otros dos poderes de la Unión, el Legislativo y el Judicial.

Dado que el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados del país<sup>12</sup>, sus portales locales de Internet gubernamental son el contacto más próximo que los ciudadanos tienen con la administración pública.

Los gobiernos municipales tienen a su cargo las funciones y servicios públicos más básicos que la sociedad requiere<sup>13</sup>, por eso se escoge para esta tesis sobre gobierno electrónico a este tipo de portales.

## **2.2. Las funciones y el contenido de los portales**

Un gobierno que busca adecuarse a las tendencias actuales de operación de la administración pública, publicando algunas de sus funciones y servicios en línea, se estará insertando en la interface con los ciudadanos dentro de la Sociedad Informacional y del Conocimiento, lo cual constituye uno de los sentidos que puede tomar la modernización de la administración pública<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Como son los servicios de información a través de líneas *wi-fi*.

<sup>12</sup> De acuerdo con el texto vigente de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>13</sup> Véase el artículo 115 constitucional en su fracción tercera.

<sup>14</sup> El tema de la modernización de la administración pública se aborda desde el enfoque de la Nueva Gestión Pública y es materia del siguiente capítulo.

Esta tesis establece que los portales publicados en Internet presentan una serie de funciones que pueden ser agrupadas en cuatro categorías principales:

1) **Información:** Función que constituye un primer nivel estático de desarrollo y operación de los portales gubernamentales, en donde las autoridades de las ciudades publican información y datos de diferente tipo, la cual solamente puede ser consultada, es decir, en este punto no existe una relación propiamente dicha entre el gobierno y el usuario, es más bien una acción simplemente unidireccional, una transferencia de datos o la simple emisión de información<sup>15</sup>.

2) **Comunicación:** Es un segundo nivel del desarrollo de los portales de Internet y marca sin duda el interés que un gobierno tiene en modernizar su gestión a través del contacto con el público, por medio de la tecnología que ahorra para ambas partes tiempo de traslado y de atención. Aquí consideramos un intercambio de información, es decir, una acción bidireccional. Es un nivel más dinámico de desarrollo de un portal, en el sentido de que hay un intercambio comunicativo entre dos agentes, el gobierno y el usuario del portal.

3) **Transacción:** Un nivel de desarrollo igualmente más dinámico que representa uno de los alcances modernos o vanguardistas del gobierno electrónico es sin duda la habilitación de transacciones dentro de un portal, aquí se encuentran la posibilidad de hacer pagos de impuestos en línea como el caso del predial u otros, así como la respectiva impresión de los comprobantes y recibos de dichas operaciones.

4) **Participación:** Es un nivel vinculado al segundo concepto del gobierno electrónico propuesto por el *World Public Sector Report* de la ONU arriba señalado, para generar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, es decir, para fomentar el

---

<sup>15</sup> Véase Cornellá (2006) páginas 4-5 y 19 para una mayor discusión acerca de la emisión y la transacción de información.

empoderamiento (Wilkinson, 1998),<sup>16</sup> teniendo como principal objetivo aumentar la fuerza de los individuos y/o las comunidades en materia social, política y económica fundamentalmente.<sup>17</sup> En el segundo capítulo se abundará más en el tema del empoderamiento, dado que es un tema perteneciente a la NGP.

De tal suerte que con estas cuatro funciones<sup>18</sup> descritas aquí, y que se pueden dividir en diversos servicios<sup>19</sup>, el gobierno electrónico cuenta con una serie de características operativas que representan opciones de información e interacción para el público usuario y el gobierno.

En materia de contenido, las tendencias de los portales pueden ser identificadas consultando fuentes relevantes del tema, por ejemplo todas las citadas en este trabajo, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la ONU, más un vasto número de artículos en revistas tanto de divulgación como científicas y desde luego a diversos estudiosos que han publicado al respecto.

A continuación se presentan y comentan algunas de las tendencias más importantes en materia de contenido de los portales gubernamentales:

- De acuerdo con la OCDE (2003), la mayoría de los países incorporan en un solo portal las estrategias, contenidos y soluciones de sus proyectos de gobierno electrónico y Sociedad de la Información (SI). Donde cabe comentar que los

---

<sup>16</sup>La palabral empoderamiento deriva del término en inglés ‘empowerment’, el cual se refiere al proceso a través del cual se le permite a los individuos ganar poder, autoridad e influencia sobre otra personas, instituciones o en la sociedad. Para mayores referencias, véase Wilkinson (1998) o para una referencia rápida véase: <http://en.wikipedia.org/wiki/Empowerment>.

<sup>17</sup> El término empowerment tiene un amplio rango de significados, interpretaciones y definiciones, así como de disciplinas que abordan el tema, desde la psicología, la sociología, la economía, hasta las materias que tratan sobre la auto-ayuda, el auto-empleo y la motivación. Para el presente trabajo se considera un enfoque sociológico que trata de aumentar el poder de tomar decisiones públicas para grupos de personas.

<sup>18</sup> El artículo de investigación: Sociedad de la información en México: Los primeros pasos de gobiernos locales, de Micheli y Martínez (2005), ubica el desarrollo de las funciones de la relación gobierno-ciudadanos por Internet en tres etapas: Servicios de información, transacción y comunicación.

<sup>19</sup> Véase el cuadro del Anexo D para conocer un listado propuesto de servicios de las 4 funciones que esta tesis establece.

contenidos y soluciones a problemas públicos los encontramos más en portales locales. Las estrategias de SI se esperan más que nada para portales federales<sup>20</sup>, ya que los gobiernos locales están más orientados a servicios públicos en línea y a políticas públicas de alcance e interés local, como se menciona anteriormente.

- Los temas de mayor interés en la mayoría de los portales nacionales son: empleo, educación, salud, servicios gubernamentales, democracia, crecimiento y productividad, comercio, industria, turismo e inclusión social de grupos en desventaja (mujeres, grupos indígenas y campesinos).
- Todos los portales deberían tener un “enfoque ciudadano” (lógica del ciudadano) (OCDE, 2003: 2). Aquí cabe comentar que no parece ser aún una estrategia muy clara para los diferentes gobiernos locales mexicanos. Así en algunos hallazgos, por ejemplo para Gutiérrez, los sitios gubernamentales de los estados en México están más enfocados a hablar de los gobiernos y muy pocos centran su atención en las posibles necesidades de los usuarios individuales como los ciudadanos ni tampoco para las empresas (Gutiérrez, 2006: 41). Este problema abre un tema importante para abordar en la investigación, el de poder establecer *por qué ahora la administración pública puede ser mejor que antes a través del gobierno electrónico*. Con esta discusión se puede estudiar la diferencia que el Internet puede dar entre la manera de gobernar antes del desarrollo de las nuevas TIC y ahora en la época del auge de la tecnología. Sin embargo, este tema no podría abordarse

---

<sup>20</sup> Véase por ejemplo a Bonina (2005), Rivera (2005) y Sotelo (2006), en lo concerniente a la estrategia del gobierno federal mexicano en materia digital. En específico en la Agenda de Bueno Gobierno 2000-2006.

correctamente sin incluir una teoría del funcionamiento del gobierno que incluya una idea de la burocracia que a final de cuentas es la que hace operar todo el aparato administrativo. Para ello, en el capítulo 2 se revisan planteamientos teóricos sobre el funcionamiento del gobierno desde los puntos de vista de la Nueva Gestión Pública (NGP) y autores identificados con el funcionamiento administrativo del gobierno, así como desde el punto de vista algunos autores, que a partir de la forma en cómo funciona la burocracia, ofrecen un panorama crítico del accionar del gobierno.

- La mayoría de los portales organizan sus servicios y contenidos de manera temática, por ejemplo la OCDE encontró que algunas maneras de clasificar los servicios ofrecidos en línea son las siguientes: Por tipos de usuario, por materia o sector, por objetivos (informar, recaudar, ofrecer beneficios, consulta, regulación), por el nivel de complejidad, por accesibilidad y seguridad (OCDE, 2002: 4-5). Las formas de clasificación anteriores nos arrojan un número muy grande de posibilidades de clasificación de los servicios. Será materia de especial atención en los siguientes capítulos, el análisis de una clasificación que dé orden y facilidad para abordar el estudio de las estrategias locales mexicanas de gobierno electrónico.
- Los portales nacionales tienen en su mayoría contenidos ofrecidos por el gobierno (INFOTEC, 2007). De esto anterior se puede señalar que entonces habría menos '*e-participation*', es decir, habría menos mecanismos de colaboración ciudadana, y por consiguiente expresión comunitaria e intercambio con grupos en desventaja, así como relación con otros medios de comunicación, ya que el gobierno decide de manera unilateral los contenidos de los portales. Organismos como la OCDE y la ONU llaman '*e-governance*', a la participación y coproducción en la oferta y

demanda de contenidos y servicios por parte de los sectores público, privado y social. La existencia de contenidos dentro de los portales ofrecidos por el gobierno habla de un nivel de desarrollo predominantemente estático de los sitios *web*, puesto que se publica información principalmente.

- En el cuadro número 1 se muestran los contenidos característicos de uno y otro tipo de Portal y los contenidos que aparecen en ambos. De ninguna manera son clasificaciones exhaustivas, por lo que tanto uno como otro tipo de portal podrían o no presentar la totalidad de dichos contenidos.

La clasificación que se propone a continuación es resultado de un proceso de visita a portales de dependencias federales mexicanas y de gobiernos de estados y municipios, todos ellos sitios oficiales de gobierno<sup>21</sup>. Este proceso se llevó a cabo en diferentes etapas y oportunidades. Se inició durante los trabajos de recopilación de datos para el artículo de Micheli y Marínez (2005) en el cual el autor de esta tesis fungió como colaborador en el área de estudio de la UAM Azcapotzalco que generó dicha investigación. La consulta de sitios *web* oficiales continuó en una investigación de portales aun inédita al tiempo de redacción de esta tesis, además de que fue complementada durante la estancia de investigación en INFOTEC, de la cual se dan cuenta algunas características del desarrollo del gobierno electrónico en este mismo trabajo.

---

<sup>21</sup> Véase el Anexo G para conocer la lista de portales consultados.

**Cuadro 1. Contenidos característicos de los Portales.**

| <b>POR TAL FEDERAL</b>                                    | <b>POR TAL LOCAL</b>   | <b>Contenidos en ambos</b>  |
|---|--|---|
| <b>Contenidos característicos</b>                         | <b>Contenidos característicos</b>  | <b>tipos de Portal</b>  |
| <i>Educación</i>  | <i>Servicios Gubernamentales</i><br><i>Incluidos los trámites propios</i><br><i>(agua, pago del predial, etc.)</i> | <i>Comercio</i>   |
| <i>Salud</i>  | <i>Empleo</i>  | <i>Industria</i>  |
| <i>Democracia</i>   | <i>Ventanillas Virtuales</i>   | <i>Turismo</i>  |
| <i>Crecimiento y Productividad</i>                        | <i>Acciones de Gobierno,</i><br><i>generalmente estilo noticioso</i>   | <i>Trámites</i>   |
| <i>Inclusión Social de grupos en</i><br><i>desventaja</i> |  | <i>Servicios (Información)</i>                                      |
| <i>Funciones de Interacción</i>                           |  | <i>Transparencia y</i><br><i>fundamentos de</i><br><i>legalidad</i> |

Fuente: Elaboración Propia durante el procesos de recopilación de datos en la pasantía en INFOTEC en agosto de 2007.<sup>22</sup>

Como se señala anteriormente, no se trata de una clasificación exhaustiva. Ejemplo de ello es el hecho de que la tercera columna muestra contenidos que se comparten en ambos tipos de portales. Sin embargo, lo que resulta destacable para la presente tesis es el hecho de que los portales locales muestran por el tipo de sus contenidos, una mayor posibilidad de ser utilizados para llevar a cabo funciones de comunicación, transacción y participación debido

<sup>22</sup> Para un primer acercamiento a las funciones contenidas en los portales locales de estados y municipios véanse los estudios citados en la bibliografía de esta tesis: Gutiérrez (2006), Sandoval (2007) y Micheli y Martínez (2005). Véase también el Anexo D de esta tesis que propone una lista de servicios que las funciones de los portales ofrecen.

a la relación más cercana que las administraciones locales tienen con los ciudadanos. Esta característica anterior da como resultado que los portales federales tengan una mayor propensión a tener contenidos informativos y de manera similar se puede esperar que estos sitios federales estén orientados a la atención del público nacional, mientras que los sitios locales están precisamente manejados por las autoridades de las ciudades donde viven las personas.

Se llegó a la clasificación presentada en el cuadro mediante un proceso de estudio detallado de los contenidos publicados en ambos tipos de sitios de Internet. En él se observa que los portales de nivel federal tienen un contenido orientado principalmente hacia el funcionamiento de las secretarías de estado, mientras que los portales locales se enfocan más a servicios públicos que de manera cotidiana solicitan los ciudadanos.

### **2.3 Facilidad de uso de un portal**

La implementación de sitios *web* oficiales es una acción tomada por los gobiernos para introducir cambios en su manera de operar la administración pública que les corresponda.

En el análisis del sentido que toma esta transformación debemos ser cautelosos pues una cuestión muy importante a considerar es *la manera de comunicar la información* y otra *el tipo de información que se comunica* a través de páginas de Internet. Además debemos pensar muy bien qué objetivos persigue un gobierno que publique un portal de Internet. Esto abre camino para un concepto como la **usabilidad**, que nos permite observar qué tan amigable es una página *web* gubernamental cualquiera que sea.

De acuerdo con Cobo, la **usabilidad** se puede definir como la capacidad de uso, es decir la característica que distingue a los objetos diseñados para su utilización de los que no están

diseñados para su utilización<sup>23</sup>. Una acepción inglesa, se refiere a la **usabilidad** como la *facilidad o nivel de uso*; es decir el grado en el que el diseño de un objeto facilita o dificulta su uso (Cobo, 2005: 129). Esta última definición resulta más apropiada para la presente investigación. No obstante, *facilidad de uso* y *usabilidad* serán utilizadas de manera indistinta a lo largo de esta investigación.

Una página de Internet será fácil de usar si su diseño está pensado para lograr tres aspectos principales en su interacción con las personas que la visiten: 1) El cumplimiento de la meta de su utilización; 2) El ahorro de recursos para obtener la información si el usuario la busca en Internet; y 3) La satisfacción subjetiva que el usuario le dé a la página.

Dado que la **usabilidad** es un neologismo y además es una palabra proveniente del idioma inglés, se considera de difícil comprensión por sí sola, sin embargo la delimitación aquí establecida parece hacer innecesario ahondar en la materia. Se recomienda ver los análisis de López Rumayor (2005) y de Cobo (2005) para profundizar en el tema.

La conducción de esta investigación le da al concepto de **usabilidad** un enfoque directo para el usuario. El interés de esta tesis reside en el hecho de que un portal *web* de gobierno local sea fácil de usar para las personas que lo visiten. Esta **facilidad de uso** debe significar que las personas no se pierdan en páginas de Internet con redacciones poco comprensibles y a la postre inútiles en materia de contacto con su gobierno. Es decir, que los visitantes de los portales encuentren información relevante sobre su ciudad, sobre su gobierno y sobre los servicios que se ofrezcan tanto en el sitio *web* como en las oficinas de su administración local. Por información relevante se entiende aquí como aquél conjunto de datos sobre la administración pública local que le permiten tomar decisiones a los visitantes de las páginas oficiales.

---

<sup>23</sup> La definición está tomada de Manchón, véase Cobo 2005.

## 2.4 Evaluación y mejores prácticas de los portales de Internet

En materia de evaluación de portales en México, tenemos que a través de revistas de divulgación se han dado a conocer algunos estudios que tratan de establecer un ranking tanto para municipios como para estados.

Partiendo del concepto de **usabilidad**, Gutiérrez analiza los portales de los estados de la República Mexicana. En su estudio plantea que la existencia de estos portales gubernamentales es un indicativo de cercanía del gobierno con los ciudadanos, ya que “esa cara oficial está presente a cualquier hora y lugar” (Gutiérrez, 2006: 40). Sin embargo habría que tener algunas consideraciones antes de establecer que un portal de gobierno pueda acercar al gobierno con el mundo exterior. Por ejemplo, una discusión en este sentido se abre al señalarse que no obstante el hecho de que el gobierno haga un mejor uso de su capacidad para situarse en medio de las redes sociales y de información,<sup>24</sup> mediante el gobierno en línea, se presenta un problema inédito de competencia por el suministro y la recopilación de información gracias a la presencia en Internet de empresas, organizaciones no gubernamentales e individuos que pueden llegar a ser más fáciles de encontrar a través de los buscadores en Internet (Escher *et al*, 2006: 26).

En el estudio de Gutiérrez se plantean además, tres aspectos estratégicos de las entidades federativas mexicanas para el gobierno electrónico, estos son la estrategia global que habla de la clasificación de la información por temas o audiencias, las características de la página principal en cuanto a su contenido y en tercer lugar la estrategia de trámites y servicios (Gutiérrez, 2006: 40). El objetivo principal de su estudio fue establecer si el gobierno

---

<sup>24</sup> Este concepto es definido como nodalidad y será detallado en el capítulo 2. Para mayor desarrollo del tema, además del capítulo 2, véase Hood 1983; Hood y Margetts 2006; Escher *et al* 2007.

electrónico era capaz de atender bien a los usuarios, para lo que concluyó que los temas que apoyan al ciudadano, a la empresa, a la planeación estratégica y al enfoque del usuario están ausentes, en vez de esto, predominan los temas referentes a los informes de acciones, noticias, turismo, gobierno, además de que establece que los sitios se hacen sobre la marcha e imitándose entre sí.

Otro señalamiento importante de este investigador, es que en cierta medida, los portales estatales han ido incluyendo las preguntas frecuentes de los ciudadanos y los números telefónicos de emergencia como parte de las cosas que le podrían interesar al usuario, pero que hace falta por ejemplo, considerar la atención en línea que es un aspecto importante de la función que aquí se ha caracterizado por ser de un segundo nivel dinámico de desarrollo de los portales, la comunicación. También afirma Gutiérrez que es necesario poder considerar también la organización de temas por grupos de edad, una cuestión señalada más adelante dentro de algunas de las mejores prácticas a nivel mundial y que puede significar una segmentación que conduzca a los usuarios a temas de su interés específico, pensando en la mejor **usabilidad** de los portales y de sus páginas.

Finalmente un aspecto relevante del artículo es la propuesta de generar adentro de los gobiernos grupos de enfoque, fomentar la planeación estratégica y la evaluación y difusión de los portales (Gutiérrez, 2006: 42). Todo lo anterior representa una serie de elementos útiles para lo pensado desde la perspectiva de este trabajo, con el propósito de generar una mejor política de gobierno electrónico que pueda ser valiosa para la sociedad a través de la **usabilidad** en los portales.

En materia municipal, el análisis de portales realizado por Sandoval (2007), propone cinco dimensiones para el modelo de servicios electrónicos. Las dimensiones propuestas comienzan en el nivel *Presencia*, y van escalando hacia *información urbana*, *interacción*,

*transacción y e-democracia* sucesivamente. En cuanto a clasificaciones de los servicios ofrecidos en un portal, se pueden elaborar cualquier cantidad de ellas y este enfoque tiene un aspecto discutible pues la dimensión *presencia* puede entenderse como información estática de cualquier tipo acerca de la ciudad o estado al que se refiera el portal. Dado que cualquier tipo de información implica simplemente la lectura de ella por parte del usuario en la pantalla, no se considera una clasificación adecuada la que elabora este estudio, ya que se pueden englobar en una sola dimensión la *presencia y la información urbana*.

El estudio también realiza una ponderación de las dimensiones establecidas, siendo la fase *presencia* la de menor peso con 0.25 y la de *e-democracia* con 1.25 (Sandoval, 2007: 44) la más importante. Desde luego que es un razonamiento lógico el establecer más puntos para una dimensión que significa, en caso de existir, una mayor evolución de un portal de gobierno electrónico. Sin embargo la cantidad de funciones que cada dimensión tiene asignadas en este el citado estudio es muy limitada. Para las consideraciones que se han establecido aquí, no sirve de mucho tener en un una función relacionada con *e-democracia* en un portal, si no se tienen funciones más útiles para los usuarios dentro de niveles precedentes, básicos y fundamentales como la *información y la comunicación* respectivamente. Es decir, es más deseable tener un desarrollo ordenado paso a paso, con una mejor evolución de contenidos, que solamente brincar en vistosidad hacia funciones que significarían mucha elegancia y modernidad (*'e-participation/e-governance'*), cuando no se tienen aun funciones de utilidad más inmediata como los servicios de *transacción*.

Otro punto discutible del estudio es la ponderación dada a las dimensiones, debido a que ésta es arbitraria. Una propuesta alternativa que se desarrolló en el curso de esta investigación es la identificación de una serie de funciones y servicios ubicados en cualquiera de las posibles dimensiones de funcionamiento de un portal, que sea capaz de

aportar **valor público**<sup>25</sup> en conjunto para que los usuarios encuentren una utilidad en su consulta a los sitios gubernamentales de Internet.

No obstante, una aportación relevante de este estudio es la segmentación de municipios para realizar el estudio, hecha utilizando las páginas de Internet de 78 ciudades que contaran con más de 75 mil habitantes, porque este conjunto así establecido de ciudades puede generar cierta representatividad de los portales en México y evitar la brecha digital entre ciudades más pequeñas de la República. Sin embargo haber dedicado 10 minutos a cada una de las 78 páginas (Sandoval, 2007: 44), pudiera significar poco tiempo para detectar las potencialidades de los sitios, aunque sí podría ser una manera de identificar la **usabilidad**.

## 2.5 Ejemplos de mejores prácticas a nivel mundial

Una identificación de las mejores prácticas en materia de gobierno electrónico es necesaria para contar con referencias para estudiar el desarrollo y los contenidos de los portales locales mexicanos. Las mejores prácticas enlistadas a continuación han sido recopiladas de acuerdo a lo establecido en este trabajo, en particular a las cuatro funciones de los portales propuestas, y a la **usabilidad** y el **valor público** como ejes que justifican la utilización del gobierno electrónico en diferentes ciudades.

- 1) Enfoque de “*e-Governance*” (participación y coproducción en la oferta y demanda de contenidos y servicios: sector público, sector privado y sector social). Ejemplo: Hong Kong. Identificada con la función de participación, considerada aquí como la de más alto nivel para el gobierno electrónico.

---

<sup>25</sup> Para la definición de **valor público** véase el capítulo 2.

- 2) Estructuración y organización de contenidos y servicios de manera temática y por etapas de la vida (de los ciudadanos). Ejemplos: Los portales federales de Canadá, Singapur y Reino Unido. Esta práctica se puede ubicar dentro de los objetivos de la facilidad de uso (**usabilidad**) y de la búsqueda de inclusión de grupos en las actividades sociales, políticas o económicas del empoderamiento.
- 3) Inclusión de sub-portales específicos hacia otros temas. Una función que se identifica en el estudio de los sitios de Internet como las ligas hacia portales o páginas *web* de interés general. Ejemplos: Reino Unido y Canadá. La función se identifica también con la facilidad de uso y del **valor público**<sup>26</sup> aportados.
- 4) Mecanismos de participación ciudadana: Ejemplos: Bollnäs, *e-Thepeople*, *CivicChat* y *Democracy-Experience*, identificados con las funciones de comunicación y participación.
- 5) Generación, participación y colaboración de comunidades relacionadas con los principales temas y necesidades del país (villas, pueblos y aldeas).  
Ejemplos: *My Connected Community MC2 (Victoria, Australia)* y *Online WA Communities*, identificado con la función de participación.
- 6) Inclusión de grupos en desventaja:  
Ejemplos: Canadá, *Mentor Girls* y *Digital Bridge Project*: Para transferir TICs, habilidades gerenciales y servicios para el desarrollo. Se pueden identificar con la participación y el empoderamiento.
- 7) Relación con otros medios de comunicación: Ejemplo: *Free Speech TV* que es una Organización No Gubernamental (ONG) con un canal de TV para la inclusión de

---

<sup>26</sup> El **valor público** será un tema tratado directamente en el capítulo 2. Sin embargo se puede adelantar aquí mismo que las funciones y los contenidos valiosos de los portales, son aquellas características que reportan utilidad, satisfacen necesidades o proporcionan beneficios a los usuarios.

temas y de grupos sociales sub-representados buscando un contenido alternativo para una sociedad que desea buscar un mejor futuro ante la incertidumbre que da el dominio de la TV comercial con el abuso de poder y en detrimento del empleo, la salud, el medio ambiente, la educación, los derechos humanos y el gobierno. Finalmente también se ubica con la función de participación y encausa al empoderamiento.

Estos siete puntos se encuentran en el documento de INFOTEC “Revisión de las Mejores Prácticas y Recomendaciones para la SIC en México” documento inédito. La importancia de considerar a estas mejores prácticas radica en que aportan ideas sobre **valor público**<sup>27</sup> y desarrollo de canales de participación de la sociedad en las decisiones de políticas públicas. Algunos otros de los múltiples casos en mejores prácticas pueden ser aquellos que plantean la inclusión de la mayor cantidad de servicios gubernamentales posible dentro de portales de Internet como por ejemplo:

El Ayuntamiento de Barcelona, que ha renovado su portal de Internet para tener 80% de los servicios gubernamentales disponibles en línea (Política Digital, 2007: 6).

El Ministerio de Presupuesto y Reforma Estatal de Francia, que puso en funcionamiento un portal que las 24 horas del día es capaz de suministrar 2/3 de los servicios gubernamentales (Política Digital, 2007: 6).

La ciudad de Tempere en Finlandia lanzó en el año 2001 una estrategia para el desarrollo de la Sociedad Informacional (SI) en tres dimensiones: el fortalecimiento de la base de expertos para la investigación y la educación; la generación de nuevos negocios conectados a la SI y el desarrollo de servicios digitales para el gobierno local y el hacerlos accesibles para la población entera. La estrategia tiene un plan integral de política en materia de

---

<sup>27</sup> El **valor público** es un concepto que quedará delimitado en el apartado 2.1.

gobierno electrónico. Por ejemplo, el subprograma de *Infocity*, contiene la producción de contenido y el desarrollo de servicios digitales, la facilitación del acceso y el aprendizaje de computación (ONU, 2003: 40).

La revisión de algunas experiencias de portales a nivel internacional nos plantea los retos que tendría que enfrentar el gobierno electrónico en México para desarrollar mecanismos de empoderamiento ciudadano. Este tipo de temas publicados en Internet, llenan vacíos que las instancias de gobierno no alcanzan a cubrir por diversas razones. Algunas de esas posibles explicaciones pueden ser que por ejemplo, los gobiernos mexicanos no tienen los suficientes recursos de tiempo, dinero y organización para abordar temáticas concernientes a la participación ciudadana. Este tipo de movimientos sociales son incipientes en México a través de canales de organización convencionales, como el establecimiento de ONG o de Contralorías Sociales. Se espera que el surgimiento o la canalización de movimientos de participación ciudadana o empoderamiento por Internet sean más incipientes. Por lo que toca al gobierno electrónico se ha identificado un nivel de desarrollo particularmente informativo, con capacidad de establecer comunicación entre gobierno y usuarios –acción bidireccional- y con un grado mínimo de transacciones en línea. La materia de la participación ciudadana por Internet para la toma de decisiones públicas sigue siendo un desarrollo pendiente.

## **2.6 Ejemplos de mejores prácticas a nivel nacional.**

Considerando que la función de participación dentro de los portales es escasa, los siguientes ejemplos señalan otros tipos de características funcionales de los sitios web gubernamentales de estados y municipios.

En principio podríamos considerar el ranking de portales estatales en el estudio de Gutiérrez (2006) y el de municipios, en el de Sandoval (2007).

En el primero se muestra que los portales mejor clasificados, por ejemplo, los de Aguascalientes, Baja California, Chiapas y Nuevo León, fueron los mejores a nivel nacional en el año de 2005 en cuanto a la estrategia global. Dicha estrategia se refiere en la citada investigación, a la incorporación de contenidos por tipos de audiencias, la inclusión de secciones específicas para dependencias y municipios, el alcance de los contenidos cubiertos y la presentación de información de temas como la educación, negocios, salud, turismo, gobiernos, entre otros (Gutiérrez, 2006: 40). El mismo estudio encontró que 28 de los 32 portales estatales mexicanos ofrecen fichas de los municipios de su entidad, pero solamente 15 de ellos enlazan hacia páginas o portales municipales. Otra característica importante encontrada es que 29 portales tenían secciones de prensa. Lo que significa que en forma abundante se ofrecen contenidos de nivel informativo. Como se apuntó en el apartado de *Evaluación y mejores prácticas de los portales*, a nivel estatal en México, encontramos un desarrollo fundamentalmente estático, que ha ido incluyendo funciones de atención en línea y suministro de servicios y trámites de manera paulatina. En materia del desarrollo de la página principal del sitio, Gutiérrez encontró que Sonora, Tabasco, Baja California y Chiapas ofrecen una mejor y más completa ‘cara oficial’ de inicio pues tienen “contenidos ‘reales’, como los son los eventos, clima, temas del día, entre otros” (Gutiérrez, 2006:41), mientras que el resto de los estados presentan carencias como la falta de los ‘contenidos reales’, de ‘preguntas frecuentes’, de la función ‘acerca del portal’ y en general hablan poco acerca del usuario (ibídem). Por lo tanto se concluye ahí mismo que dichas páginas principales representan serias “oportunidades de mejora” (ibídem). Finalmente en materia de trámites y servicios, Nuevo León, Tamaulipas, Tabasco y Guanajuato fueron

ubicados a la cabeza a nivel nacional. Sin embargo, se afirma en el estudio que los trámites apenas se encontraban organizados en listas difícilmente entendibles (Gutiérrez, 2006: 42). El estudio no menciona nada acerca de la posibilidad de realizar en línea dichos trámites. Además, el estudio considera que la estrategia global, las características de la página de inicio y los trámites –aunque sólo estén enlistados- constituyen elementos para hablar de la **usabilidad** de los portales estatales.

En materia municipal, retomando el estudio de Sandoval ya citado, San Pedro Garza, Guadalajara, Tijuana, Torreón y Querétaro fueron para 2006 los mejores portales clasificados considerando las dimensiones propuestas en el estudio. Así, *la presencia, la información urbana, la interacción, las transacciones y la e-democracia*, constituyen el índice de *e-valor* que estas cinco ciudades encabezan. El índice es construido a partir de las ponderaciones que se señalan más atrás en este trabajo. En el mismo estudio, se considera que la mayoría de los sitios *web* analizados tienen capacidad de *interacción*, misma que está integrada únicamente por las funciones de *correo electrónico y número de teléfono* (Sandoval, 2007: 45). Desde el punto de vista de esta tesis, se considera tal dimensión como muy limitada para establecer la interacción entre el gobierno y los ciudadanos. En primer lugar porque si bien los números telefónicos refieren a la utilización de una TIC, no se trata de una opción vinculada a los portales, y en última instancia son simplemente una agenda telefónica para llamar a por teléfono a los funcionarios.

También se había comentado anteriormente que las dimensiones *presencia e información urbana* del estudio de Sandoval, 2007, quedarían unidas desde el enfoque propuesto en esta tesis. Otro aspecto débil del estudio es el hecho de que la *e-democracia* se identifica sin mayor explicación, con las opciones de *interacción*, para de ahí considerarlas como elementos de la participación ciudadana. Queda claro que el estudio destaca la interacción

gobierno-ciudadanos, pero le asigna pocos elementos operativos y funcionales para el portal *web*.

El desarrollo de las cuatro funciones que esta tesis propone como características de contenido en un portal gubernamental tiene su origen en la continuación del estudio realizado en la Universidad Autónoma Metropolitana de Azcapotzalco por Micheli y Martínez de 2005: *Sociedad de la información en México: Los primeros pasos de gobiernos locales*.<sup>28</sup> Dicho artículo de investigación contiene hallazgos relevantes en materia de mejores prácticas nacionales de portales locales. Estos son:

De una muestra de 34 ciudades mexicanas, la mayoría de funciones publicadas en su portal pertenecen a la categoría de Información. En segundo lugar aparecen las funciones de Comunicación, mientras que las de Transacción se encontraron en menor cantidad. En el artículo, los autores proponen un desglose de las tres funciones mencionadas en una serie de servicios<sup>29</sup>. Para las funciones de Información asignaron un valor de un punto, para las de Transacción 2 puntos y para las de Comunicación 3 puntos. De manera que el estudio se centra en la capacidad comunicativa de la administración local a través de Internet. Las cinco ciudades con mayor puntuación obtenida son: Monterrey, Pachuca, Torreón, Mérida y Hermosillo. Cabe destacar que para el tiempo en que se realizó dicha investigación, los portales *web* de las delegaciones del Distrito Federal<sup>30</sup> presentan un nivel de publicación abrumadoramente informativo<sup>31</sup>. Una característica peculiar de la operación de portales *web* oficiales es que existe una gran facilidad para realizar cambios en los contenidos y en las funciones publicadas. Es evidente que los funcionarios públicos visitan páginas y

---

<sup>28</sup> Micheli, Jordy y Fabiola Martínez. 2005. "Sociedad de la Información en México: Los primeros pasos de gobiernos locales". Publicado en *El Cotidiano*, número 130. Pp. 15-23. Ver bibliografía.

<sup>29</sup> Véase Micheli y Martínez, 2005.

<sup>30</sup> El artículo toma en su análisis a las delegaciones de la capital mexicana en la misma categoría que los municipios de los estados de país.

<sup>31</sup> Véase Micheli y Martínez, 2005.

portales gubernamentales de otras ciudades y países, de manera que proponen cambios constantemente en los portales propios. De ahí que se convierte en un ejercicio interesante el hecho de ver las constantes modificaciones e inclusiones de contenidos en las numerosas experiencias de portales de gobierno. A este respecto, Gutiérrez comenta: “En general los sitios se van haciendo sobre la marcha, un poco imitando lo que otros hacen y otro poco atendiendo los famosos “bomberazos” (Gutiérrez, 2006: 41).

Los artículos comentados nos podrían indicar preliminarmente que dichos estados y tales municipios establecerían el punto de referencia obligado para la construcción y operación de portales, a reserva de poder conocer a mayor profundidad la metodología empleada para tal medición. No obstante, estos estudios son solamente una propuesta de medición y evaluación del gobierno electrónico como las hay muchas<sup>32</sup>.

Los portales gubernamentales están en constante cambio y los investigadores proponen continuamente maneras novedosas de estudiarlos. De este modo se abren perspectivas para desarrollar mejores investigaciones en el tiempo, a fin de que se pueda medir la utilidad de esta herramienta tecnológica al servicio de los gobiernos y los ciudadanos.

A manera de conclusión sobre las mejores prácticas, se puede afirmar que ellas son un punto esencial para establecer una estrategia de gobierno electrónico con el objetivo de plantear un uso relevante para las TIC en nuestro país. A nivel internacional, las experiencias de diferentes países aquí comentadas, indican el énfasis en el uso de las nuevas TIC para la participación ciudadana. Sin duda alguna, se trata de la implementación del gobierno electrónico en sociedades democráticamente más avanzadas y cuyas

---

<sup>32</sup> Sandoval, Gil-García y Luna presentaron un ranking para 2007 de portales estatales. A través de mediciones de funciones de Información, Interacción, Transacción, Integración y Participación con un panel de tres expertos en la materia de gobierno electrónico, colocaron a Sonora, Nuevo León, Guerrero, Yucatán y Tamaulipas como los cinco primeros.

instituciones fuertemente arraigadas permiten una interacción entre el gobierno y los usuarios de los portales mucho más avanzada. Igualmente a nivel mundial, se ha encontrado el enfoque en la atención a los ciudadanos a través de la realización de servicios y trámites gubernamentales por Internet, con la intención de facilitarlos al ponerlos disponibles en línea con la ventaja de poder realizarlos en la comodidad personal las 24 horas los 365 días del año.

Para la sociedad mexicana y en especial para nuestras ciudades, estas mejores prácticas tienen un valor esencial como ejemplo de un camino a seguir para construir administraciones públicas más eficientes, eficaces y transparentes.

Las experiencias de mejores prácticas a nivel nacional mexicano indican un nivel de desarrollo estático de los portales web oficiales. Lo anterior se debe fundamentalmente al predominio de las funciones informativas en las publicaciones de los sitios de Internet. De manera tal que se propone construir un instrumento que recoja los puntos de vista de expertos en gobierno electrónico, para identificar los objetivos ideales de los portales web; las características de construcción de los portales para facilitar su uso; las funciones dentro de un portal que tienen mayor relevancia para darle verdadera utilidad pública a los mismos; y finalmente, cuáles son los elementos que harían que un sitio web oficial de gobierno contribuya a mejorar las operaciones de la administración pública.

Antes de abordar el tema del instrumento de consulta a expertos en el tema tratado en la tesis, es necesario ubicar y fundamentar la investigación con un enfoque teórico que respalde la implementación del gobierno electrónico. Hasta este capítulo se han establecido las bases temáticas sobre las que descansa el concepto de los portales gubernamentales de Internet. En el siguiente capítulo se abordarán las bases sobre las que se asienta el concepto de gobierno que opera la utilización de las nuevas TIC en la gestión pública. Se revisarán

un par de puntos de vista teóricos centrados en el aspecto administrativo de las operaciones del gobierno, así como un enfoque más que tiene una concepción crítica acerca del funcionamiento de las administraciones públicas. Concepción que mira a los gobiernos más del lado político, con todas las dificultades que sus labores enfrentan. Con dichos enfoques se va a plantear la situación que enfrentaría la puesta en marcha de programas de gobierno electrónico a través de portales *web* oficiales.

### CAPÍTULO 3. MARCO TEÓRICO SOBRE EL GOBIERNO

La utilización de las nuevas TIC en la administración pública es una premisa fuerte del enfoque de la Nueva Gestión Pública (NGP), cuyo principal objetivo es la modernización del gobierno y sus acciones para lograr que éste sea más eficiente y eficaz en el cumplimiento de sus obligaciones.

En este capítulo se justifica la utilización de las nuevas TIC –específicamente de los portales gubernamentales- en una era caracterizada por la adopción de muchos principios ‘gerencialistas’<sup>33</sup> que la NGP promueve en las administraciones públicas, no sin revisar ni tomar en cuenta planteamientos alternativos y críticos a este enfoque. Lo anterior forma parte de la discusión sobre el funcionamiento y la operación del gobierno. Tal argumentación se hace a favor del enfoque de la NGP pues se le considera como adecuado para hacer más eficiente la administración pública y contribuir a lograr con ello un mejor gobierno. Ambas cosas son deseadas por los ciudadanos independientemente de sus inclinaciones políticas. Un mejor gobierno es una idea de mayor interés social. La utilización del gobierno electrónico para conseguir un gobierno local más eficiente y más eficaz es el objetivo de este trabajo de investigación.

Dado que la *eficiencia* y la *eficacia* son dos términos que se utilizan mucho durante este trabajo, y que en especial son importantes para definir qué tipo de gestión pública se busca y qué tipo de gobierno y de sitios *web* son deseables para la sociedad, presentaremos las respectivas definiciones para esas palabras<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Los principios ‘gerencialistas’ son una forma peyorativa de hacer referencia a la adopción de prácticas de la administración de empresas (práctica del sector privado) en la administración pública y el gobierno.

<sup>34</sup> Ambas pueden consultarse de manera rápida en la dirección electrónica [www.definición.org](http://www.definición.org). Una manera muy *ad hoc* con esta tesis, buscar términos en Internet.

La *eficiencia* es la virtud y facultad para lograr un efecto determinado. Se la puede entender como el uso racional de los medios con que se cuenta para alcanzar un objetivo predeterminado; es el requisito para evitar o cancelar dispendios y errores. Es la capacidad de alcanzar los objetivos y metas programadas con el mínimo de recursos disponibles y tiempo, logrando su optimización.

La *eficacia* es la capacidad de lograr los objetivos y metas programadas con los recursos disponibles en un tiempo predeterminado. Capacidad para cumplir en el lugar, tiempo, calidad y cantidad las metas y objetivos establecidos.

El segundo eje de la investigación, después de la facilidad de uso o **usabilidad** explicada en el anterior capítulo, es el **valor público**. Antes de abordar el tema del gobierno y la administración pública, se definirá qué se entiende en esta tesis por valor y **valor público**.

### **3.1 El concepto de valor público**

La palabra valor de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, se define como el grado de utilidad o de aptitud de las cosas para satisfacer necesidades o proporcionar beneficios; y se considera aquí que el gobierno puede crear **valor público** a partir de sus actividades y programas.

Retomando la definición de gobierno electrónico del capítulo anterior, tenemos que Rivera subraya que el *World Public Sector Report 2003* añade elementos de importante consideración a tal definición, al incorporar la habilidad de las personas de involucrarse en un diálogo con sus gobiernos como consumidores de los servicios públicos y participar en los procesos políticos como ciudadanos, lo que genera una manera de entender el gobierno electrónico como un proceso creador de **valor público** (Rivera, 2006).

De acuerdo con el *World Public Sector Report* el **Valor público** “Es el valor creado por el gobierno a través de la provisión de servicios, la aprobación de leyes, regulaciones y otras acciones. Las cosas clave que la gente valora suelen caer dentro de tres categorías: **Resultados, servicios y confianza**. Solamente el público puede determinar qué es verdaderamente valioso para la sociedad. En una democracia representativa, el valor es determinado por las preferencias de las personas, expresadas a través de una variedad de medios y refractadas mediante las decisiones de los políticos electos. Las preferencias de las personas se forman socialmente: en la familia, entre los amigos y en el debate público. El compromiso ciudadano en los asuntos públicos es deseable precisamente porque presenta un desafío y hace cambiar las preferencias subyacentes.

El valor agregado por el gobierno es la diferencia entre los beneficios que el público eventualmente disfruta y los recursos y poderes que los ciudadanos deciden otorgarle a su gobierno. Para que algo sea de valor no es suficiente con que la gente lo desee o diga desearlo, será de valor cuando la gente tenga la voluntad de dar algo a cambio, por ejemplo pagar impuestos, conceder poderes coercitivos, dar información privada, su tiempo u otros recursos personales.

Los políticos y las agencias públicas pueden destruir el **valor público** por muchas razones: Información limitada acerca de las preferencias de las personas, auto-interés, buscadores de rentas, la captura de agencias públicas por intereses estrechos de grupos y por falta de incentivos de las agencias públicas para actuar eficientemente o con responsabilidad para las necesidades públicas” (ONU, 2003: 3)<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Traducción propia.

En el mismo documento se establece que el gobierno electrónico se justifica si es que incrementa la capacidad de la administración pública para aumentar la oferta de **valor público**, es decir, de las cosas que la gente desea (ONU, 2003: 1). Entonces, cuando una entidad pública o alguno de los niveles de gobierno deciden llevar a cabo un programa de gobierno electrónico, en este caso con sitios *web* oficiales, debería de existir una justificación basada en la utilización de los portales y sus páginas para buscar **valor público**.

En el planteamiento de esta tesis se propone que un portal de Internet oficial gubernamental ofrece **valor público** si contiene las siguientes tres categorías, mismas que se definen a continuación:

- 1) **Servicios** que el gobierno proporciona a los ciudadanos. Bien sea publicando una lista de ellos con la que los describa, pero de modo más deseable, si es que el portal ofrece la posibilidad de que los usuarios efectúen los trámites ahí mismo.
- 2) **Resultados** de la administración pública. Con los cuales el gobierno hace públicas sus actividades, como pueden ser los programas y/o políticas, ejercicios presupuestales, proyectos, entre otros.
- 3) **Confianza** que generan las acciones de gobierno. Esta categoría es operativa. El portal ofrece confianza para los usuarios si facilita el flujo de información, si sus tiempos de respuesta a las peticiones y servicios que los visitantes solicitan son breves, si contiene directorios de los funcionarios gubernamentales para que se les pueda contactar en el portal, telefónicamente o personalmente, si detalla cómo funciona el gobierno y si informa acerca de los derechos y obligaciones de los ciudadanos con su gobierno. Una característica más de esta categoría puede ser la

información sobre el gasto público, la asignación y la elaboración presupuestaria vigentes.

Las tres categorías anteriores constituyen información relevante o conocimiento explícito de la situación de su ciudad, estado o país, según sea el caso. Esa información es remarcada como relevante porque es un insumo para la toma de decisiones de todos los usuarios de un sitio *web* oficial. Los diferentes usuarios pueden ser ciudadanos en general, otros gobiernos y empresas fundamentalmente.<sup>36</sup> El gobierno hace que este tipo de información sea pública y abierta a los ciudadanos y a los usuarios de los portales. De esta manera, el portal estará combinando funciones de información, comunicación, posibles transacciones y también participación para los usuarios, tal y como se explicó en el **apartado 2.2**, referente a las cuatro funciones en las que se clasifica el funcionamiento de los sitios *web* y con el de los niveles estático y más dinámico<sup>37</sup> de desarrollo de los sitios.

El **valor público** y su posible realización a través de la publicación de las tres características aquí propuestas, habla de un nivel más dinámico de desarrollo y operación de los portales de Internet.

Las palabras *servicios*, *resultados* y *confianza* integran los enunciados de las categorías del **valor público**. Sin embargo se debe entender por cada una de ellas su acepción común y considerar que para esta tesis lo importante es el contexto en el que dichos conceptos entran en el análisis. Por lo tanto se tiene que cada una significa lo siguiente:

*Servicio*: Acción o prestación destinada a satisfacer necesidades del público o de alguna entidad.

---

<sup>36</sup> Más adelante en este mismo capítulo se verá que los usuarios de los sitios web oficiales no tienen que ser necesariamente ciudadanos de la localidad que publique y opere el sitio. Tampoco tienen que estar necesariamente en la ciudad o en el país de origen del portal. Lo importante es que como usuarios visiten dicho portal y éste sea capaz de suministrar información relevante.

<sup>37</sup> Como se estableció en esta tesis, el nivel más dinámico del funcionamiento de los portales es el que se refiere al uso de funciones de *comunicación*, *transacción* y *participación*.

*Resultado:* Efecto o consecuencia de los hechos de la operación del gobierno.

*Confianza:* Esperanza en el actuar responsable del gobierno.

### **3.2 Modernización gubernamental**

La modernización del gobierno desde el punto de vista de las nuevas TIC, está dada por la innovación que a través del gobierno electrónico están consiguiendo las ciudades, los estados y los países. Esta modernización tiene por objeto maximizar la *eficiencia*, reducir costos gubernamentales y cambiar –dentro de lo factible- la forma como se implementan algunos programas de gobierno. La *innovación* consiste en la introducción de novedades en las técnicas de operación del suministro de servicios y en las formas de organización de la toma de decisiones y la coordinación del trabajo conjunto que desempeña cualquier órgano de la administración pública. Esto plantea una transformación paulatina del gobierno.

Los cambios adoptados por los gobiernos obedecen a un intento por restaurar su desempeño eficaz después del desplome fiscal y político en las décadas finales del siglo XX. De ahí que se emprendan trabajos de innovación institucional y gerencial que los gobiernos requieren para dar respuesta a las condiciones contemporáneas de la sociedad (Aguilar, 2006: 11). La sociedad actual tiene como características la mayor autonomía de las personas y sectores, la expansión de la economía global, *la conectividad informativa*, la formación de regiones políticas y económicas, el terror, la persistencia de la pobreza y la desigualdad (ibídem). Los esfuerzos de cambio institucional, fundamentalmente están orientados a satisfacer carencias y rezagos del pasado reciente y están auxiliados por las nuevas TIC, porque éstas han penetrado todos los ámbitos de la vida moderna.

El énfasis en la transformación gubernamental queda bien cimentado en la siguiente justificación de Aguilar:

“La mirada más aguda o la más apresurada a las recientes reformas de la administración pública o a las nuevas orientaciones de la disciplina administrativa nos hace descubrir que sus actuales enfoques, teoremas, tecnologías, diseños, normas y procedimientos comparten el propósito de dejar atrás de una buena vez las funestas situaciones de desorden financiero y provisión ineficaz de bienes y servicios de las décadas pasadas, que erosionaron la confianza de los ciudadanos en sus gobiernos, así como comparten el afán de dotar al gobierno con formas alternativas de organización y gestión al fin de ponerlo en condiciones de responder a los desafíos que sus sociedades enfrentan ante el cambio de época en curso” (ibídem).

Los fenómenos de cambio administrativo de nuestra época tiene de acuerdo a Aguilar, un punto de coincidencia al preguntarse acerca de si el papel que habían cumplido los gobiernos en el desarrollo económico y social de los países durante el siglo XX podía sostenerse o si en cambio el gobierno debía desempeñar otro papel y cuál en las nuevas circunstancias domésticas particularmente (Aguilar, 2006: 137).

Además, el gobierno electrónico es una manera de otorgar cierto empoderamiento a la sociedad en algunas situaciones, como se ha manejado en el capítulo anterior, **apartado 2.2**. La mayor autonomía de las personas y de los sectores de la sociedad de la que Aguilar habla, conduce a que la administración pública moderna comparta las decisiones de gobierno y la discusión de políticas y programas públicos con los ciudadanos. La sociedad mexicana actual, al igual que la de muchos países en desarrollo, está más alerta de la situación de sus ciudades y del desempeño de sus gobernantes. Por lo que si las administraciones públicas quieren ser exitosas y generar **valor público** para la sociedad, los esquemas de gobernación en solitario pierden sentido y eficacia. La transformación gubernamental de nuestros días debe de estar caracterizada por el tránsito de un centro

protagónico a un sistema de gobernación como el que exige la sociedad contemporánea (Aguilar, 2006: 136), un sistema más participativo y compartido.

### **3.3 ¿Qué beneficios podrían resultar de la utilización del gobierno electrónico?**

Para la OCDE el impacto del gobierno electrónico en su nivel más general *simplemente* será conseguir un mejor gobierno puesto que incrementa el impacto de las políticas públicas, permite el logro de servicios de mayor calidad, aumenta el compromiso y la participación de los ciudadanos, y mejora los resultados de otras actividades del gobierno (OCDE, 2003: 12).

De acuerdo con el mismo documento y siguiendo los planteamientos anteriores – incluyendo los principios del gobierno electrónico revisados al inicio del capítulo 2-, el gobierno electrónico puede:

- 1) Aumentar la eficiencia de las operaciones y de los procesos masivos de la administración pública.
- 2) Mejorar los servicios con el enfoque al cliente, en donde este no tiene que comprender la complejidad de las estructuras y de las relaciones gubernamentales para poder interactuar con él.
- 3) Ayudar a alcanzar objetivos de política, al compartir información e ideas con los actores interesados.
- 4) Ayudar a alcanzar objetivos de política económica, al ahorrar recursos operativos del gobierno y haciendo que a través de una simplificación administrativa las empresas reduzcan costos operativos también.
- 5) Contribuir a la reforma y modernización de la administración pública desarrollando un proceso continuo de adaptación ante la globalización, las nuevas demandas

fiscales ciudadanas, la transformación social y el aumento de las expectativas de los clientes. Las TIC han apuntalado la reforma en muchas áreas, por ejemplo al aumentar la transparencia, al facilitar el flujo de información y al resaltar las inconsistencias al interior de los procesos gubernamentales.

- 6) Ayudar a construir confianza entre el gobierno y los ciudadanos, mediante la participación ciudadana en los procesos de decisiones políticas, con la apertura de los gobiernos hacia la rendición de cuentas y el combate a la corrupción (OCDE, 2003: 12-14).

Como conclusiones de los planteamientos de la OCDE se afirma que las ideas y proposiciones en materia de gobierno electrónico expuestos por el organismo, a pesar de parecer una serie de buenos propósitos para el tema, tienen una importancia fundamental porque *son un punto de partida básico que describe los patrones, tendencias y perspectivas de la ejecución de una política de gobierno electrónico.*

De acuerdo con Sotelo, muchas de las oportunidades que ofrece el gobierno electrónico están enfocadas en elevar la calidad de vida de los ciudadanos principalmente porque mejoran la gestión pública. Concretamente los posibles cambios generados son: Hacer más productivo el gasto público; mejorar la rapidez de la toma de decisiones; facilitar el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos (esquema 24/7) ya que se evitaría la necesidad de acudir a las oficinas públicas; aumentar la competitividad de los sectores público y privado; mejorar la eficiencia y la transparencia de la gestión gubernamental; combatir la corrupción y crear vínculos hacia el proceso de democratización y participación ciudadana; fortalecer la interacción y la responsabilidad entre los ciudadanos y sus representantes públicos y

generar confianza como elemento esencial de gobernabilidad y convivencia social (Sotelo, 2007:21).

El tema del gobierno electrónico dentro de los planteamientos aquí señalados, está ubicado en el ámbito de la NGP. Por ejemplo, seis ideas básicas de la NGP expuestas por Ketl<sup>38</sup>, llevan implícitamente la utilización de las nuevas TIC. Tales ideas son: la búsqueda por la productividad; el uso de incentivos tipo mercado en el gobierno; una fuerte orientación a los servicios; mayor descentralización; mayor capacidad del gobierno para diseñar y dar seguimiento a las políticas públicas; y una marcada orientación a la rendición de cuentas sobre la base de resultados (Bonina, 2005: 2).

Para Hood existen siete componentes de la NGP: la búsqueda de una administración profesional y proactiva de las organizaciones; la creación y empleo de estándares e indicadores claros de desempeño; el mayor énfasis en el control de productos y menor en el de insumos y procesos; el impulso a la desagregación y a la descentralización de las entidades administrativas; la mayor competencia en el sector público; el impulso a los estilos gerenciales provenientes del sector privado; y una mayor disciplina y austeridad en el uso de los recursos (Hood, 1989: 7). De acuerdo con Hood, hay cuatro grandes corrientes que propician el surgimiento de la NGP a finales del siglo XX: Primero la tendencia a revertir o detener el crecimiento de los gobiernos; segundo, los cambios tendientes hacia la privatización y la subsidiaridad de los servicios públicos; en tercer lugar el desarrollo de los procesos de automatización y la extensión de las tecnologías de la información que tienen impactos relevantes en las actividades administrativas; y cuarto, el impulso a una agenda internacional de las políticas públicas (Aguilar, 2006: 147). Sin embargo, Hood también tiene reservas para los planteamientos característicos de la NGP, en particular, señala que

---

<sup>38</sup> Citado en Bonina 2005.

no es posible aplicarlos en toda situación (Hood, 1989: 16). Esto es perfectamente claro si consideramos que los países tienen distintas circunstancias políticas, económicas y sociales. Estas diferencias entre países se reflejan también en sus respectivos sistemas legales. Por lo que muchos de los principios de la NGP no se podrán aplicar con la facilidad con la que se plantean. No obstante, esto tampoco implica que el objetivo de fondo de la NGP esté equivocado, es decir, como se señaló al inicio de este capítulo, un mejor gobierno es un asunto de mayor interés social.

Claramente se observa que los puntos que la OCDE identifica como tendencias y beneficios del gobierno electrónico caben dentro de las seis ideas en las que Ketl y Hood resumen a la NGP.

La aplicación de programas de gobierno electrónico en México está vinculada a conseguir un mejor desempeño de la gestión pública. Un ejemplo reciente de ello es la Agenda de Buen Gobierno (ABG) de inicio del sexenio de Vicente Fox en el año 2000. En la cual, y bajo la fuerte influencia de la NGP, se afirmaba la necesidad de reinventar el gobierno (Rivera, 2005: 9). La ABG buscaba que con la innovación gubernamental, se llevara a cabo un movimiento de carácter cultural y estructural que reformara radicalmente la orientación, capacidad y velocidad de respuesta estratégica de la administración pública (Rivera, 2005: 10). El punto número seis de la ABG planteaba consolidar un gobierno digital y aprovechar al máximo las nuevas TIC para reducir la corrupción, transparentar la función pública, hacerla más eficiente y proporcionar servicios de mayor calidad (Rivera, 2005: 13). Todo un conjunto de buenos propósitos nada fáciles de conseguir por circunstancias que más adelante se detallan en este mismo capítulo. Retomando los principios del gobierno electrónico de la OCDE, necesariamente la visión y la voluntad política, conjugados con la colaboración entre niveles de gobierno y la responsabilidad de los gobernantes, darían

como resultado la implementación exitosa no solamente de los postulados de la reforma de la gestión pública, sino también de los programas de gobierno electrónico. La situación y los resultados del programa federal de gobierno digital no son motivo de este trabajo, sin embargo como parte de las mejores prácticas identificadas en el capítulo anterior, hemos visto que también se ha conseguido un gobierno electrónico fundamentalmente estático, salvo por la experiencia del sistema de pago de impuestos que la Secretaría de Hacienda mexicana ha desarrollado por Internet.

Para el caso de las políticas públicas y en específico de la administración pública, el tema del gobierno electrónico se encuentra dentro del eje de estudio de la toma de decisiones de gobierno, ya que sienta las bases analíticas para la construcción de una política de gobierno electrónico debido a que propone un conjunto de metas u objetivos para conseguirse a través de la implementación de las nuevas TIC.

Lo que le hace falta al enfoque de la OCDE es tratar más las carencias del gobierno electrónico, fundamentalmente las referentes a la operación gubernamental interna y a la apropiación tecnológica<sup>39</sup>. Por otro lado, si bien ese organismo se encarga de delinear los principios que guían una política exitosa de gobierno electrónico, aún no ha conseguido establecer la diferencia que significa la estrategia a nivel nacional y a nivel local para la publicación de portales de Internet.

Ya que el nivel local de gobierno ha sido señalado aquí como aquel que tiene mayor cercanía con los ciudadanos y con las empresas en cuanto a la provisión de servicios y la operación de políticas y programas públicos, el estudio del funcionamiento de portales de gobierno en municipios mexicanos puede significar un complemento en materia de gobierno electrónico para entender los cambios que la tecnología en esta materia trae para

---

<sup>39</sup> La cual se vincula con la segmentación digital que se comentó en el primer capítulo.

el gobierno en su conjunto. Las ciudades mexicanas que dentro de sus posibilidades se han insertado en la fase de ascenso de las fuerzas económicas y tecnológicas han instaurado nuevos circuitos de valor basados en la información y en redes de comunicación (Micheli y Martínez, 2005: 1).

En el estudio de la OCDE tampoco hay suficiente información sobre los mecanismos de evaluación del gobierno electrónico local, más bien esta cuestión está mejor ubicada para el caso de programas nacionales. La misma OCDE menciona que México realiza una evaluación constante de los programas federales de gobierno electrónico, debido a la comparación de Impacto/Metas que un presupuesto sujeto a la negociación anual exige (OCDE, 2003: 61). Para sustentar lo anterior, la OCDE ha contrastado las políticas y el funcionamiento del gobierno electrónico con la ABG planteada por la pasada administración federal mexicana<sup>40</sup> (OCDE, 2003: 69). De tal suerte que una investigación de la política local mexicana para el gobierno electrónico y del desarrollo del funcionamiento de los portales de Internet a este nivel, puede resultar un ejercicio complementario valioso para el estudio de las nuevas TIC y su utilización en México.

Otro punto que la OCDE no trata, es el referente a que los objetivos del gobierno electrónico pueden ser poco claros. Los diferentes interesados en el tema pueden tener objetivos completamente opuestos y el progreso del desarrollo del gobierno electrónico puede ser muy dispar en diferentes ciudades y hasta en los estados de un país. Si bien una política nacional de gobierno electrónico puede seguir una misma dirección temática, las

---

<sup>40</sup> La administración de Vicente Fox, 2000-2006.

tendencias de las distintas ciudades mexicanas a través de sus portales de Internet<sup>41</sup> difieren mucho.

Las recomendaciones de la OCDE giran en torno a la generación de un marco efectivo de evaluación, reportes y monitoreo regular y la utilización de prácticas de evaluación de largo plazo, lo que plantea una fuerte problemática para aquellos gobiernos que utilizan al gobierno electrónico mediante portales en cuanto a la supervisión del funcionamiento del mismo. Es lógico pensar que los gobiernos de las ciudades y de los estados tienen muchas actividades que atender y prefieren poner su atención en asuntos prioritarios o más urgentes que las ventajas y la modernización que el gobierno electrónico pudiera traer a sus administraciones. Por lo tanto se puede considerar que la OCDE no hace ninguna referencia a cómo se debe de implementar, manejar, supervisar y operar el gobierno electrónico ni los portales gubernamentales. Tampoco considera qué tipo de jerarquía debe de funcionar dentro de la operación del gobierno electrónico, por ejemplo, no se expone quiénes dentro de los gobiernos deberán encabezar el gobierno electrónico. En este sentido, Escher, Margetts, Petricek y Cox (2006), ponen en la mesa la discusión de cuál sería la estructura del brazo electrónico del gobierno (Escher *et al*, 2006: 3). Esta es una cuestión dejada en el aire por la OCDE, porque si bien podemos pensar que la estrategia de gobierno electrónico puede descansar en un objetivo mantenido por el poder del presidente municipal o del gobernador del estado, sin importar la filiación partidista que estos tengan<sup>42</sup>, también queda sin resolverse la cuestión de qué papel deberán jugar cada una de las dependencias

---

<sup>41</sup> La afirmación no se adelanta de ninguna manera a las conclusiones de esta tesis, por el contrario hace referencia a un hecho común y visible cuando se consultan páginas de diferentes municipios mexicanos, incluso de diferentes entidades federativas.

<sup>42</sup> El comentario se hace para generalizar la organización de un portal implementado por un gobierno. Por ejemplo en el artículo Micheli y Martínez (2005), se encontraron diferencias en el nivel de la importancia que diferentes partidos políticos mexicanos le dan a sus portales de gobierno. Resultando que el PRI y el PAN mantenían para ese año de estudio mejores portales, dadas las características analizadas en dicho estudio.

gubernamentales, como las tesorerías, las direcciones de servicios al público y los diferentes departamentos que operan las actividades del gobierno, en la prestación de servicios y en la información de calidad que deberían de suministrarse a los ciudadanos a través del gobierno electrónico. El organismo solamente señala en los principios del gobierno electrónico, que los funcionarios públicos deben tener las habilidades para utilizar las TIC (OCDE, 2003: 20 y OCDE, 2002: 9).

El gobierno electrónico debería de ser más que una estrategia de buen funcionamiento de gobierno, que debe absorber toda la administración pública en su conjunto. En este sentido, una aportación fundamental es la que plantean Escher, *et al*, en cuanto a que los gobiernos para poder tener éxito en el desarrollo de sus sitios web, deben de incrementar la eficacia y la eficiencia de su presencia en línea y con ello lograr hacerse más visibles para los ciudadanos, las empresas y otros gobiernos (Escher et al, 2006: 2).

Para el caso de los métodos de evaluación de los portales, los métodos cuantitativos y cualitativos deben estar equilibrados a la hora de diseñar programas de evaluación (OCDE, 2002: 11). Sin embargo también deben de ser capaces de medir los objetivos de la política de gobierno electrónico y no solamente los servicios y la calidad de la información publicada en los portales.

Las nuevas TIC dan beneficios amplios o muy generales, por ello no hay métodos de evaluación adecuados o específicos (en cuanto a la medición de objetivos).

La evaluación del gobierno electrónico deberá profundizarse a medida que el mismo gobierno electrónico avanza.

La OCDE no ve al gobierno electrónico como una herramienta de cambio para la administración pública, sino más bien como un mecanismo para dar servicios, principalmente en los casos de las páginas descentralizadas. Así mismo considera la

necesidad de una mejora continua en el gobierno fundamentalmente en su conjunto de actividades externas, no tanto una transformación en la manera de organizarse internamente para desempeñar sus labores.

### 3.3 ¿Cuál gobierno opera el gobierno electrónico?

En la búsqueda de una Teoría para abordar el concepto de gobierno, un enfoque que en particular parece adecuado para trabajar, es el planteamiento de ‘las herramientas de gobierno’ que Christopher Hood aborda en su obra *“The Tools of Government”* (Hood, 1983); y en *“The Tools of Government in the Digital Era”* (Hood y Margetts, 2006). Cabe señalar que la necesidad de tener un sustento teórico del funcionamiento del gobierno, tiene su motivo en la idea de que el gobierno electrónico es solamente un medio y no un fin para la consecución del **valor público** para la sociedad. La materia sustantiva detrás de la aplicación de una nueva TIC para el gobierno electrónico, es gobernar. De tal suerte que la investigación no se puede quedar únicamente con la caracterización del instrumento tecnológico, sino que debe profundizar en la resolución del problema fundamental *¿para qué se necesita el gobierno electrónico?* El enfoque de las herramientas de gobierno es un punto de vista administrativo del gobierno, en cuanto a que se ocupa de analizar su mecánica de funcionamiento para relacionarse con el exterior. Es un análisis propiamente dicho del gobierno, pues separa la entidad compleja en sus componentes, dándole nombres a las partes y limitando el número de cosas que pueden variar en un determinado momento (Hood y Margetts, 2006: xiii). Estos autores estudian los mecanismos que el gobierno usa para contactar al mundo exterior. La administración gubernamental trata acerca del control social y lo que el gobierno hace con los ciudadanos es tratar de moldear sus vidas aplicando un conjunto de herramientas administrativas, combinándolas de diferentes maneras y en

diversos contextos, para tratar de alcanzar una gran variedad de propósitos (Hood y Margetts, 2006: 2). El gobierno cuenta con dos capacidades esenciales para controlar: *la detección y la afectación* (Hood, 1983: 4). El hecho de que esta manera de ver al gobierno haga tanto énfasis en la acción de controlar, no significa el ejercicio de una tiranía ni la limitación de derechos de las personas, sino más bien la acción de ordenar la interacción humana. El funcionamiento del gobierno como un conjunto de herramientas es genérico, y tiene aplicación general en el sentido de que no necesariamente se refiere a algún tipo ni a un nivel de gobierno en particular (Hood y Margetts, 2006: 15).

En el punto donde el gobierno entra en contacto con el mundo exterior, es decir, en la interface con los ciudadanos, la *detección y la afectación* resultan acciones básicas para la existencia y operación del gobierno.

### **3.3.1 ¿Cómo funciona ese sistema de control llamado gobierno?**

El gobierno debe tener varios instrumentos de detección para obtener información del mundo exterior como medios para conocer con certeza su estado en la relación de este con el sistema de control que el gobierno pretende ser.

Pero esto no es suficiente. Ningún sistema de control merece llamarse así a menos que sea capaz de emprender acciones con base en ese conocimiento (Hood, 1983: 4).

Por lo que para completar la dinámica del funcionamiento del gobierno, el segundo punto con el que el sistema de control entra en contacto con el mundo son los medios por los cuales tratará de ajustar el estado del sistema con el cual se relaciona.

El esquema de las herramientas de gobierno plantea la existencia de cuatro recursos básicos, *la nodalidad, el tesoro, la autoridad y la organización*.

Hood llama '*nodalidad*' a la propiedad del gobierno de situarse en medio de una red de información o red social. Los gobiernos son típicamente *nodales*, concentran información

que no está disponible para otras personas y se establecen en un punto central donde convergen muchas situaciones sociales. Con la nodalidad el gobierno tiene la capacidad de obtener y enviar información. Además ésta le da al gobierno una posición estratégica desde la cual emitir información así como de atraerla. Su límite es la credibilidad. La manera con la que el gobierno gasta este recurso (moneda) es el mensaje enviado y recibido (Hood y Margetts, 2006: 6).

El *tesoro*, se define como la posesión de un acervo de dinero o cualquier cosa fungible, es decir, libremente intercambiable. El tesoro tiene por límite la solvencia y por moneda el dinero (ibídem).

La *autoridad* es definida como la posesión de poder oficial para solicitar, prohibir, garantizar y adjudicar en un sentido legal. Su límite es la vigencia legal, su moneda son las señales de autoridad (ibídem).

Y por último *la organización*, es el recurso básico que denota la posesión de un grupo o equipo de personas con diversas calificaciones laborales, la posesión además de tierra, edificios (instalaciones), material, equipo, entre otras cosas, organizados bajo los arreglos necesarios. La organización le da al gobierno su capacidad directa para usar sus propios recursos y actuar. Su límite es la capacidad y su moneda son los procesos o tratamientos (ibídem).

El gobierno tratará de influir en el mundo exterior utilizando estos cuatro recursos, cada uno de los cuales puede ser usado como la base de las herramientas del gobierno tanto para *detectar* como para *afectar*. De tal suerte que el gobierno puede obtener información simplemente contando con su nodalidad (o volviéndose nodal), comprándola, requiriéndola de manera oficial o extrayéndola mediante algún mecanismo o estrategia física. Del mismo

modo el gobierno puede intentar influir el mundo exterior mandando mensajes con base en su nodalidad, por autoridad, por el tesoro y por la organización (Hood y Margetts, 2006: 4). En términos simples se puede decir que la nodalidad trabaja sobre los conocimientos y las actitudes, la autoridad sobre los derechos, el estatus y los deberes, el tesoro sobre el balance bancario, y la organización sobre el ambiente físico o sobre las personas.

Combinando los dos mecanismos de control y los cuatro tipos de recursos se tienen ocho tipos básicos de herramientas que el gobierno puede utilizar en el punto donde hace contacto con el mundo exterior (Hood, 1983: 7).

El enfoque de las herramientas de gobierno ha sido actualizado por Hood y Margetts para la era digital, precisamente la del auge de las nuevas TIC y su aplicación cada vez mayor en la vida diaria. Los autores proponen dos maneras diferentes de clasificar los mecanismos de *afectación* por un lado y los de *detección* por el otro:

Los mecanismos de *afectación* se pueden aplicar de manera *particular*, esto es cuando se dirigen hacia individuos, organizaciones o asuntos específicos. Por ejemplo, cuando el gobierno concede algún permiso a alguien a quien ha estado investigando con algún propósito.

Y se pueden aplicar de manera *general*, cuando se dirigen para todo mundo, por ejemplo cuando se emite alguna prohibición u orden que aplica para todos y cada uno.

En cuanto a los mecanismos de *detección*, los autores señalan que cada uno de los cuatro recursos básicos del gobierno, pueden ser utilizados tanto para detectar como para afectar (Hood y Margetts, 2006: 7).

Entonces la *nodalidad* le va a servir al gobierno para *detectar* y *enviar* información. La gente le da información al gobierno por el simple hecho de que éste está visible o es centra.

En este sentido, la información es gratis para el gobierno y los detectores que recogen esta información son denominados *receptores nodales* (Hood y Margetts, 2006: 8).

Luego, el gobierno puede usar su *autoridad* y solicitar información. Este detector se denomina requisición. Y generalmente va acompañada de una amenaza de sanción por incumplimiento.

El *tesoro* por lo tanto puede ser utilizado para comprar información y al detector se lo llama recompensa. Pero en este caso el tesoro va más allá pues esta información la obtendría el gobierno a cambio de alguna contraprestación tangible.

Por último el gobierno puede utilizar la *organización* para obtener información en la forma de actos físicos o mecánicos para escrutinio (vigilancia estrecha). Estos son los detectores ergonómicos (Hood y Margetts, 2006: 8).

El énfasis aquí recae sobre la distinción entre los modos activos o pasivos del gobierno para recopilar información. La diferencia entre ambos reside en el grado de iniciativa o movilidad que el gobierno requiere para obtener dicha información.

Cuando el gobierno nos mira desde una torre fija, es pasivo y cuando toca a la puerta o detiene el automóvil de alguien en la calle, es activo (Hood y Margetts, 2006: 8).

De manera clara existen muchos puntos intermedios entre ambos extremos. Por simplificación, Hood y Margetts toman la actividad y la pasividad como una combinación de iniciativa y movilidad aunque bien se pueden considerar de manera separada.

El enfoque de las herramientas de gobierno presenta de acuerdo con Hood, las siguientes recompensas de su utilización:

- 1) El Gobierno visto en términos de sus muchos propósitos o intereses nos daría una interminable lista de asuntos para abordar. En cambio si miramos esas actividades como la aplicación de un conjunto pequeño de herramientas básicas, que se repiten

interminablemente en mezclas diversas, contextos y énfasis, obtendremos un cuadro mucho más fácil de comprender (Hood, 1983: 8).

Si tomamos los principios básicos de ‘una caja de herramientas’ del gobierno, tendríamos un mejor entendimiento de lo que ‘ellos’ (el gobierno) pueden hacer en un caso dado y qué problemas podrían enfrentar.

2) Conocer el conjunto de herramientas del gobierno que puede ser útil no sólo para comprender al gobierno mismo, sino también para propósitos de diagnóstico. Si el gobierno requiere salud, educación, defensa u otro servicio, debe encontrar y utilizar instrumentos que produzcan tales cosas. De lo contrario ‘sus políticas’ o propósitos no serán más que fantasías. Es mediante la aplicación de sus herramientas que el gobierno hace el enlace entre deseos y el cumplimiento (Hood, 1983: 8).

Si una herramienta falla al responder al propósito en un caso particular, podemos buscar sistemáticamente otras herramientas que podrían hacer el trabajo. Como por ejemplo podemos sustituir *nodalidad por organización*. Pensar así nos da un antídoto para la suposición común en los asuntos de gobierno acerca de que las cosas no podrían ser manejadas de cualquiera otra manera más que de la forma en la que se manejan actualmente (Hood, 1983: 9).

3) De tal suerte que conocer el conjunto de herramientas utilizables del gobierno, y saber que es posible su combinación y sustitución, representa una serie de ganancias metodológicas para comprender la operación del gobierno. Las herramientas son capaces de aplicarse en todo momento. Pero es especialmente útil mirar la caja de herramientas en el momento en el que se desarrolla una política. De acuerdo con Hood<sup>43</sup>, hay ciertas

---

<sup>43</sup> Planteamientos del autor para situaciones de 1980 e inicios de la de 1990, que se complementan específicamente con la cuarta tendencia a partir de la actualización de la obra citada en 2006 con la co-autoría

tendencias observadas en el presente que podrían llevar el centro de atención hacia las herramientas de gobierno más que en el pasado:

1) La búsqueda de nuevos instrumentos de gobierno debida a la ‘crisis fiscal del estado’, o la utilización de viejos instrumentos en el contexto de un gobierno austero, donde el gobierno busca alcanzar resultados similares o mejores que los obtenidos en el pasado pero con menos recursos burocráticos (Hood, 1983: 10). Esta tendencia y la coincidencia que aplica para el esquema de las herramientas de gobierno, ajusta el planteamiento de los autores para el contexto de la NGP.

2) Escogiendo la herramienta en la era digital o la necesidad de adecuar el tema en una sociedad que cambió dramáticamente en cuanto a la utilización de las tecnologías digitales. El Internet y las tecnologías relacionadas han hecho cambiar mucho la manera en la que los individuos se comportan socialmente, es decir, en el trabajo, en su consumo y en su recreación. También ha cambiado la manera como los gobiernos interactúan o podrían interactuar con los individuos y con las empresas. Mirar estos cambios ahora que la era digital sigue desarrollándose y la era pre-digital sigue fresca en la mente de muchos, nos ofrece una posición estratégica particular para observar las implicaciones del uso de la caja de herramientas del gobierno (Hood y Margetts, 2006: 13-14).

Tal cambio no significa que hayan aparecido nuevos problemas de políticas o que los viejos hayan desaparecido, sino que más bien éstos se presentan en nuevas formas.

Muchas actividades de los individuos se han mudado ahora al Internet, sin embargo las que aquí nos interesan son por ejemplo, la actividad gubernamental para suministrar servicios al

---

de Helen Margetts. Los autores identifican 4 tendencias, sin embargo para los objetivos de la presente tesis solamente se consideran 2, los cuales están relacionados con la operación del gobierno en el contexto del gobierno electrónico aquí estudiado.

público, la utilización del gobierno electrónico por parte de los ciudadanos para contactar a sus autoridades y el **valor público** que el uso de los portales pueda darle a los agentes sociales. Entonces, gracias a los fundamentos teóricos de la administración del gobierno que aportan Hood y Margetts, *han surgido preguntas acerca de cómo el gobierno ha de tratar con las consecuencias y oportunidades que el gobierno electrónico abre.*

Observar la manera con la que el gobierno usa sus herramientas para tratar estos asuntos nos da un ángulo importante del cambio en la era digital, mientras que el gobierno busca nuevos instrumentos muchos de los cuales pueden entenderse como instrumentos viejos en un nuevo contexto tecnológico.

Estos efectos varían para cada país según la adopción tecnológica que se dé en cada uno. Sin embargo en aquellos países en donde la penetración del Internet es baja, de todas maneras el impacto de la era digital se siente, por ejemplo la brecha digital ocasiona que se agraven la inequidad social dentro de un país y las organizaciones o los movimientos internacionales pueden desafiar la autoridad gubernamental a través del Internet (Hood y Margetts, 2006: 14).

En cuanto al enfoque del funcionamiento del gobierno como un órgano de control social que opera a través de herramientas de gobierno, Escher *et al*, parten del recurso *nodalidad* para analizar cuantitativamente al gobierno en la red. Saber qué tipo de diferencias le aporta el gobierno electrónico a la capacidad de los gobiernos para interactuar con los ciudadanos, es el principal objetivo de los autores. En particular, se desea conocer cómo el gobierno electrónico afecta el lugar del gobierno contemporáneo en las redes de información. Otros aspectos a analizar son la estructura del gobierno en línea y la experiencia de los ciudadanos con ésta. El planteamiento propuesto en el artículo '*Governing from the Centre?*' (Escher *et al*, 2006), es una postura un poco contraria a la de la OCDE respecto a

la preservación de la jerarquía de los gobiernos en el suministro de servicios, principalmente de información, a los ciudadanos.

El argumento central de los autores es que mientras mayor sea la *nodalidad* de un gobierno, este tendrá mayor probabilidad de utilizar la diseminación de información por sí solo para cambiar (léase *afectar*) la conducta social (o el estado de la sociedad), en lugar de recurrir a la utilización de las otras de sus recursos o herramientas que son más costosas (Escher *et al*, 2006: 4). Aunque se utilicen las demás herramientas, el uso efectivo de la *nodalidad* maximiza la eficiencia del gobierno.

Una hipótesis esencial del artículo es que se esperaría que con la creciente utilización de estas tecnologías por parte del gobierno y de los ciudadanos, los gobiernos se volvieran más nodales. Sin embargo, el sector privado y las ONG tienen mayor experiencia en el uso del Internet que el gobierno. De tal suerte que estas entidades se vuelven más nodales y por lo tanto pueden llegar a convertirse en competidores del gobierno por los flujos de información (Escher *et al*, 2006: 5).

No solamente las entidades de tipo privado, ONG o incluso otras dependencias de gobierno en otros niveles le compiten a los gobiernos en *nodalidad*. También hay personas, es decir, individuos que tienen un manejo tal de la tecnología que resultan ser canales de información más eficientes que el gobierno en línea. Por ejemplo, tenemos el caso de los crackers<sup>44</sup> y de los defraudadores en Internet.

La *nodalidad* le da a un gobierno la capacidad de posicionarse estratégicamente para recibir y proporcionar información, por eso es una categoría importante para esta tesis.

---

<sup>44</sup> Neologismo para referirse a la persona experta en informática que ingresa a un equipo sin permiso. Los hackers son expertos en la cúspide de excelencia de la informática. Véase cualquier cantidad de referencias y definiciones para ambos términos introduciendo las palabras en cualquier buscador de Internet. Aquí se utilizó Wikipedia.

Una vez definida la *nodalidad*, para el caso del gobierno en línea, es ‘operacionalizada’ por Escher *et al*, a través de las siguientes dimensiones clave (Escher *et al*, 2006, 9-10):

i) **Visibilidad**, la cual se define como el grado en el cual un sitio de Internet es encontrado fácilmente utilizando mecanismos de búsqueda (buscadores)<sup>45</sup> (ibídem). Es decir, cuando un usuario da una entrada en un buscador externo, por ejemplo cualquier palabra que se refiera a un asunto temático de la administración pública como ‘impuesto predial’, y el buscador lo conduce a una página perteneciente a un portal de gobierno.<sup>46</sup>

ii) **Accesibilidad**, para una página de Internet, la cual se define como la facilidad con la que se obtiene la información que el usuario busca (ibídem).

iii) **Navegabilidad**, que para el ámbito de las páginas de Internet se define como la facilidad y rapidez con que el usuario puede moverse dentro de la página y hallar la información requerida (ibídem).

iv) **Extroversión**, que para este ámbito es definida como el grado en el que un sitio provee al usuario de un rango amplio de información adicional a la que hay en el sitio mismo, proporcionando enlaces o ligas a otras páginas (ibídem).

v) **Competitividad**, en términos de competir con otros sitios que proporcionan información similar (ibídem).

La importancia de este artículo radica en la idea de que a través de la *nodalidad* que da el Internet, las funciones del gobierno en línea podrían quedar usurpadas por agentes de la sociedad, lo cual viene a colocarse en contraposición de los resultados benéficos que las fuentes como la OCDE y la ONU revisadas anteriormente aquí, establecen para la implementación del gobierno electrónico.

---

<sup>45</sup> De manera externa, como por ejemplo Google, Yahoo, MSN, entre otros.

<sup>46</sup> Cabe esperar que el usuario agregara el nombre de la ciudad en la que vive, a la entrada ‘impuesto predial’. Aunque de no hacerlo, el buscador le devolvería una serie de portales ofreciendo opciones de pagos de predial y en la misma oportunidad se podría observar de casualidad qué tan visible sería su ciudad.

La utilización de portales de Internet elimina algunas barreras territoriales del gobierno, de tal suerte que éste puede quedar desplazado por una mejor capacidad nodal de ciertos sectores sociales.

No obstante, el gobierno también puede echar mano del recurso básico *organización* y utilizar mejor sus recursos para la operación del gobierno electrónico. Un detalle importante para este análisis resulta la siguiente cita de Hood y Margetts en referencia al complemento que el gobierno puede buscar dentro de su caja de herramientas para subsanar la pérdida de su *nodalidad*: “Los gobiernos que sufren pérdidas netas de nodalidad en línea podrían verse forzados a recurrir hacia herramientas de gobierno más costosas en términos de gasto e instrumentos de políticas que ocasionan más ‘problemas, vejaciones y opresión’ a sus ciudadanos” (Hood y Margetts, 2006). La situación se refiere a una mayor intervención pública por parte del gobierno. Nuevamente parecería que el gobierno es visto como un tirano. La movilización gubernamental para llevar a cabo actos de autoridad, o la organización de su aparato administrativo para conseguir algo de la sociedad que crea necesitar ante una posible falla de su nodalidad, estaría caracterizada por acciones que repercutirían en más costos de operación y situaciones contrarias a los enfoques modernizadores de la NGP, que plantean precisamente la actuación mínima del gobierno sobre la base de requerimientos sociales necesarios<sup>47</sup>. De todas formas el enfoque de los autores consultados siempre apunta hacia la consecución de la eficacia y la eficiencia gubernamental y de ninguna manera se refiere un gobierno no democrático. También es la visión que el autor de esta tesis suscribe.

---

<sup>47</sup> En ocasiones para los mínimos indispensables.

### 3.3.2 ¿Qué situaciones y a quiénes controla el gobierno a través de los portales web?

Un planteamiento fundamental para exportar el tema de las herramientas de gobierno como insumo teórico para la investigación del gobierno electrónico, es la idea de la sociedad que engloba en un mismo conjunto a ciudadanos, ciudadanos parciales y aspirantes a ciudadanos.

Al explorar la interface entre el gobierno y la sociedad, los autores Hood y Margetts también consideran a la sociedad como una totalidad. Dentro de esta caben todos los usuarios de los portales *web*. Esa totalidad se divide cuando el gobierno trata con individuos o con organizaciones dentro y fuera de su jurisdicción o territorio.

En la era digital han surgido nuevas formas en las cuales nosotros como individuos podemos interactuar con los gobiernos, incluso con otros gobiernos diferentes al nuestro, con especial atención en el modo en el que podemos obtener información relevante de ellos.

Otra distinción tradicional de las clases de individuos con las que trata el gobierno tiene que ver con la diferencia entre ciudadanos y no ciudadanos, los primeros tienen tanto derechos como responsabilidades con su gobierno y los segundos no.

Los autores utilizan la categoría 'individuos' para referirse a todo aquel que tenga un trato con el gobierno, sean cualesquiera sus derechos, su ubicación o su estatus.

Para el enfoque del gobierno que funciona administrativamente a través de un conjunto de instrumentos adecuados y combinables para abordar los asuntos públicos, la burocracia es un elemento más de la administración pública que está situada dentro de la totalidad del gobierno como sistema de control social.

El papel de la burocracia en el funcionamiento del gobierno es visto por Hood como un elemento que debe de ser utilizado con economía, es decir, la burocracia debe de ser una

parte del equipo del gobierno que pueda obtener más resultados con menores recursos, tanto humanos como materiales (Hood, 1983: 141). Esta visión de la burocracia está completamente de acuerdo con la NGP y por consiguiente con la modernización gubernamental.

### **3.4 Obstáculos para el buen funcionamiento de los programas de gobierno electrónico**

Una crítica fundamental que no se quiere pasar de largo es la que se presenta entre el enfoque de las herramientas de gobierno con los planteamientos que un autor como Terry Moe hace en cuanto a la afirmación de que la burocracia en su funcionamiento está planeada y diseñada para no trabajar de manera eficaz y eficiente. Evidentemente el planteamiento de Moe responde a una concepción más política del funcionamiento del gobierno, mientras como ya se señaló arriba, Hood tiene un planteamiento administrativo. Además el planteamiento de Hood y Margetts tiene fuertes coincidencias con el de la NGP, Moe se contrapone.

Los actores políticos, y por lo tanto aquellos funcionarios burocráticos, se llevan casi por definición la estructura de gobierno hacia el terreno político como manera de imponer su hegemonía y el control político con el objetivo de satisfacer sus intereses. Para los políticos todo es materia de negociación, en su artículo *'The Politics of Bureaucratic Structure'*, Moe se esfuerza por entender a la burocracia a través de su origen en las opciones políticas que los actores toman en función de sus intereses. Los grupos políticos persiguen un interés y cuando triunfan y acceden a la administración pública, pueden comprometer la creación de nuevas políticas y/o programas y con ello generar nuevos arreglos burocráticos para llevarlas a cabo (Moe, 1989: 323).

Esto es una batalla por la estructura del gobierno. Las burocracias no emergen de ejercicios analíticos de teoría aplicada, tampoco de los esfuerzos de espíritu público para encontrar los medios estructurales más efectivos para alcanzar los objetivos de las políticas públicas.

La política tiene una manera de abrumar la clase de preocupaciones como “el buen gobierno” y sacarlas de la jugada –aun cuando los intereses de grupo mayoritarios reclaman ser las fuerzas del buen gobierno por sí mismas (Moe, 1989: 324). La NGP claramente se enfoca hacia el logro de un buen gobierno, con la serie de elementos que postula para mejorar la administración pública.

Para Moe la burocracia no está diseñada con base en ideas modernas de organización, de tal suerte que plantea un escenario contrario a los objetivos de la investigación de gobierno electrónico planteada aquí. Cuando un grupo presiona y tiene éxito en la creación de una política pública nueva, sus mismos intereses le van a llevar a que no demanden un diseño efectivo de la organización, con la idea de protegerse a sí mismos. En el caso particular de esta tesis, se puede pensar que los aparatos burocráticos de los gobiernos se podrían oponer a un programa de gobierno electrónico que tuviera como justificación principal la modernización de la administración pública con miras a lograr una gestión de todo el aparato gubernamental más eficaz y eficiente. Además cuando un grupo gana en la lucha por esta estructura, termina por negociar con el grupo perdedor, y éste presionará para fragmentar la autoridad del grupo ganador y buscará los mecanismos para propiciar la intervención de otros niveles de gobierno para atraerse ventajas y buscará impedir en general el buen funcionamiento de las innovaciones administrativas (Moe, 1989: 326). Es importante por ello saber qué tipo de estructura interna de una ciudad opera el portal. Por

ejemplo, si lo operan los alcaldes a través de dependencias designadas por ellos mismos<sup>48</sup>, se reduce el rango de acción de las burocracias contrarias al gobierno electrónico y que impedirían su buen funcionamiento. El planteamiento de Moe va más hacia la gente sindicalizada que nada le debe al alcalde y menos le rinde cuentas; tampoco aceptan la eficacia y eficiencia ni los postulados de la NGP.

El poder ejecutivo representa otra influencia negativa para el funcionamiento de la burocracia, pues como este poder tiene intereses o preocupaciones sociales más altas que cualquier grupo o sector de la administración pública debido a su rango de acciones más amplio, contrario a los limitados principios de una sola secretaría o dependencia a su cargo, el alcalde o ejecutivo local desea equilibrar diferentes objetivos gubernamentales. Lo que significa que evitan que las agencias hagan solamente un trabajo bien hecho tal y como fueron pensadas por sus diseñadores (Moe, 1989: 326). Por lo tanto es necesario considerar cuál es la serie de obstáculos burocráticos que la implementación del gobierno electrónico a nivel local en México enfrenta. Por ejemplo uno puede ser que el alcalde decida utilizar el portal como medio de difusión política personal, más que como un medio de suministrar servicios, trámites e información relevante.

Los políticos responden a intereses de grupo y a las demandas referentes a la toma de decisiones acerca de la estructura de la burocracia pública. Para el gobierno electrónico surge aquí la dificultad para lograr una implementación tan abierta que incluya además de la simple transferencia de información (nivel estático), la realización de las categorías del **valor público**, a través de funciones de servicios, resultados y confianza publicados en el portal *web*.

---

<sup>48</sup> Empleados de confianza del poder ejecutivo.

Dado que las políticas democráticas por su misma naturaleza, generan incertidumbre acerca de quién controlará la burocracia pública, los grupos ganadores tendrán fuertes incentivos para demandar estructuras de gobierno protectoras que ellos saben que son impedimentos para el desempeño efectivo (Moe, 1989: 327). Se podría pensar también en este sentido, para ampliar el mismo análisis de Moe, que un poder ejecutivo a nivel local, es decir en algún municipio, tendría una inclinación para imponerle a la política de gobierno electrónico una amplitud de propósitos, mientras que estos como hemos visto, no pueden abordar todas las actividades de gobierno. En otro sentido podría limitarse la cantidad de funciones y servicios ofrecidos a través de portales *web* con la intención de ejercer un interés particular. Sin duda, este tipo de obstáculos que se le pueden imponer por la vía política e ideológica a la operación del gobierno electrónico, son una buena materia de discusión. Valga señalar el pensamiento que Hood tiene al respecto de este tipo de limitaciones para la aplicación de herramientas de gobierno: “La idea de que el gobierno escoge serenamente entre su caja de herramientas es irreal. Siempre hay restricciones políticas e ideológicas para el uso de algunos instrumentos de la caja de herramientas para atacar problemas de políticas domésticas. De hecho es muy común que el propio instrumento seleccionado para realizar una política sea más controversial que el objetivo de la política en sí mismo. Comúnmente la política real empieza cuando se tiene que escoger la opción de los implementos” (Hood, 1983: 137).

### **3.5 Enfoques complementarios del gobierno**

En términos de costos de transacción y del diseño administrativo, un punto relevante de análisis para el gobierno electrónico a nivel local en México es la eficacia y eficiencia que el gobierno pudiera obtener de la operación de portales de Internet. Para una de las fuentes

principales de este trabajo, la OCDE, los principios que guían las políticas en materia de gobierno electrónico deben de conducir a un mejor gobierno, y el estudio hasta aquí presentado considera que ese mejor gobierno debe de estar fundamentado en términos de eficacia, eficiencia, **valor público** y **usabilidad**. Para Wood y Bohte, las agencias gubernamentales solamente en el plano ideal están diseñadas para implementar políticas de manera eficiente y eficaz (Wood y Bohte, 2004: 176). En este sentido hay un punto coincidente con Escher *et al*, al plantearse de nueva cuenta el problema de la competencia que agentes privados le impongan a los gobiernos en el suministro de información a través de páginas de Internet.

Así mismo, otro problema que surge de la operación de los gobiernos es el de los costos de transacción. En específico, los políticos intentan manipular los diseños administrativos para afectar los costos de transacción políticos para tratar de obtener ventajas futuras para sus intereses (Wood y Bohte, 2004: 177). De esta manera, podríamos esperar que en los portales gubernamentales, hubieran épocas –principalmente al final de los ejercicios administrativos cada tres años<sup>49</sup> - en las que las funciones informativas de las páginas *web* tuvieran un predominio mayor, buscando promover a las figuras políticas de las administraciones, principalmente a los alcaldes y a los gobernadores, cuyo interés personal pudiera ser la promoción hacia otro tipo de cargos públicos.

Este posible predominio de funciones informativas en un portal debido a la conveniencia personal de los gobernantes, propiciaría que disminuyeran otro tipo de funciones como la publicación de resultados de gobierno concernientes a la transparencia de la gestión o la misma operación de trámites y servicios dentro de las páginas del portal. Entonces la

---

<sup>49</sup> Para el caso de los municipios que es el punto en el cual se enfoca esta tesis, pero puede pensarse esta actitud política también para los periodos de seis años que duran los gobiernos estatales y los sexenios presidenciales.

operación de un sitio web podría dejar de presentar niveles dinámicos de interacción entre gobierno y ciudadanos. Si consideramos que en esta investigación se sostiene que mientras más dinámicos sean los portales, más **valor público** genera el gobierno electrónico a la sociedad; y si a todo lo anterior le sumamos el hecho de que una ciudad cuente con un portal oficial de Internet, tenemos que las personas usuarias de éste creen en la promesa de la herramienta tecnológica usada por su gobierno local<sup>50</sup>. Entonces, para terminar este caso, si el portal en tiempos electorales cambia de dinámica de operación, si pasa de un portal lleno de funciones dinámicas hacia un portal más estático que antes, se genera una especie de *'political hold up'*<sup>51</sup> (Wood y Bohte, 2004: 184). Consecuencia negativa latente en la operación del gobierno electrónico a través de portales gubernamentales. De hecho, durante los cambios de administración en los estados y municipios, se presenta una etapa en donde las páginas de Internet están siendo rediseñadas en cuanto a sus contenidos informativos, transaccionales y comunicativos, para ajustarse a la preferencia de los nuevos gobernantes. Además se puede pensar también en el retraso para la puesta en marcha del portal *web* debido a que los gobernantes recién llegados efectuarían una revisión del estado de la administración pública local, como por ejemplo de los estados financieros o de las políticas públicas ejercidas a través de los programas de la administración saliente. Esto puede incluso posponer la operación total a niveles relevantes de eficiencia y eficacia de los portales en cuanto al servicio que regularmente venían ofreciendo a los usuarios. Es decir, cabe la posibilidad de otro tipo más de *'political hold up'* informático.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> En caso de que la usen regularmente, claro está. Suponemos que lo hacen.

<sup>51</sup> Concepto que Wood y Bohte (2004: 184) tratan. La idea se traduciría como “dejar colgados” a los ciudadanos y se refiere precisamente a que el gobierno ya no estaría proporcionando un portal web de la misma calidad y orientado al **valor público**.

<sup>52</sup> Y los usuarios verían alguna versión de la leyenda “Página en Construcción”, acompañada quizás del eslogan de campaña de los recién llegados gobernantes.

### 3.6 Comentarios finales del capítulo

Hasta este punto la investigación ha puesto énfasis en que el gobierno electrónico es solamente un instrumento más del gobierno, es decir, que éste constituye un medio para realizar muchas de las labores de la administración pública.

El mejor diseño de portales debe estar centrado en ofrecer **valor público** a la sociedad, a través de la facilidad de uso de los sitios *web*, aspecto del que se habló en el capítulo precedente. De ninguna manera se piensa que el gobierno electrónico sea un fin en sí mismo, por el contrario debe ser visto como un instrumento para conseguir un mejor gobierno, partiendo desde la idea fundamental de que la puesta en marcha de servicios gubernamentales por Internet es una tarea difícil que enfrenta obstáculos políticos, administrativos y tecnológicos.

La utilización de las nuevas TIC en el gobierno, en particular el uso de portales de Internet para llevar a cabo muchas de las actividades de la administración pública, está cobrando mayor atención y relevancia por parte de muchos países en la última década. La inclusión de tecnología digital en la administración pública constituye un paso esencial para la modernización del gobierno con el objetivo de conseguir mayores niveles de eficacia y eficiencia dentro de los postulados que la NGP establece para subsanar la crisis económicas, operativa y de legitimidad de los gobiernos modernos.

La operación del gobierno electrónico está siendo objeto de múltiples estudios por diferentes especialistas en administración pública y gobierno, en tecnología, entre otros. En este trabajo, se pretende enfocar el análisis de este tema desde el punto de vista de las políticas públicas. Lo anterior ha llevado a que se establezca una revisión teórica que fundamente la utilización del gobierno electrónico y su objetivo para la sociedad. Esta

fundamentación tiene como objetivo plantear qué tipo de gobierno se utiliza para comprender y estudiar el uso de los sitios *web* oficiales.

El gobierno de manera genérica utiliza recursos como la nodalidad, el tesoro, la autoridad y la organización para detectar las necesidades de la sociedad que gobierna, para posteriormente afectar las situaciones de la misma sociedad. Así es como el gobierno opera para administrativamente.

Con el auge de la era digital, las tecnologías están cada vez más al alcance de las personas. Por eso muchos individuos y muchas organizaciones pueden competirle al gobierno en cuanto a la presencia en línea para suministrar a los usuarios de Internet algunos servicios, principalmente información. Lo cual significa un primer obstáculo para la buena operación del gobierno electrónico.

La burocracia puede constituirse como un obstáculo más para la implementación de un gobierno electrónico que contribuya a modernizar la administración pública, debido a que el gobierno electrónico no es ajeno a la búsqueda de intereses por parte de los gobernantes y de los grupos que trabajan en la administración pública. De tal manera que los portales de Internet pueden ser vistos como el brazo electrónico del gobierno en la actualidad, y por lo tanto, son un elemento más del sistema de la administración pública, el cual posee las mismas características que cualquiera otra pieza que integre dicha organización y se vuelve disputable y capturable para conseguir intereses de grupo.

Si bien el portal *web* oficial de un gobierno sirve para interactuar con los ciudadanos y con todo tipo de usuarios, para quienes puede ofrecer diversos contenidos (funciones de información, comunicación, transacción y participación), también puede ser utilizado para la promoción política personal del poder ejecutivo en turno y con ello dejar en '*hold up*' a los usuarios regulares del gobierno electrónico.

Dado que el gobierno electrónico es un elemento más de la administración pública, no se escapa a la idea de poder funcionar bien o mal, dependiendo cómo funcione el gobierno al cual pertenezca y qué tanta importancia este le dé al funcionamiento de su portal *web*.

En el siguiente capítulo se aborda la construcción de un instrumento de consulta para poder identificar los elementos sustantivos de facilidad de uso y de **valor público** de los portales de Internet gubernamental.

## **CAPÍTULO 4. CONSTRUCCIÓN DE UN INSTRUMENTO DE CONSULTA PARA IDENTIFICAR LOS ELEMENTOS SUSTANTIVOS DE UN PORTAL *WEB* DE GOBIERNO.**

Se propuso construir un instrumento que recoja los puntos de vista de expertos en gobierno electrónico, para identificar los siguientes aspectos:

- 1) El objetivo que tiene para el gobierno y los ciudadanos la existencia de los portales *web* gubernamentales;
- 2) Las características de construcción de los portales para *facilitar su uso*;
- 3) Las funciones dentro de un portal que tienen mayor relevancia para darle verdadera utilidad pública a los mismos; y
- 4) Los elementos que harían que un sitio *web* oficial de gobierno contribuya a mejorar las operaciones de la administración pública.

La opción que se ha considerado la más adecuada para esta investigación es la de formar un grupo de expertos conocedores del tema de gobierno electrónico para llevar a cabo el ejercicio de análisis sobre portales de Internet a nivel local mediante la utilización un Método General de Prospectiva.

### **4.1 Descripción del método de prospectiva**

Los métodos de prospectiva estudian el futuro en lo que se refiere a la evolución de los factores del entorno tecno-socio-económico y las interacciones entre estos factores (GTIC, 2008, en línea). A través de estos métodos, las organizaciones pueden desarrollar sus planes estratégicos.

De acuerdo al Grupo de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones<sup>53</sup> (GTIC), dentro de los métodos de generales de prospectiva se pueden destacar al menos los tres siguientes:

- 1) Método de expertos: Basado en la consulta a personas que tienen conocimientos sobre un entorno en el que una organización desarrolla su labor.
- 2) Métodos extrapolativos: En este método se proyectan hacia el futuro los datos de evolución que se tienen del pasado, recopilando información disponible y buscando tendencias o ciclos evolutivos.
- 3) Métodos de correlación: En estos se intenta ver qué factores están implicados en un desarrollo y en qué grado influyen.

El método que se ha seleccionado para esta investigación es el primero. Este utiliza como fuente de información un grupo de personas que se supone que tienen un conocimiento elevado de la materia a tratar. Estos métodos se suelen emplear cuando ocurren las siguientes *condiciones*:

1. No existen datos históricos con los que trabajar. Un caso típico de esta situación es la previsión de implantación de nuevas tecnologías.
2. El impacto de los factores externos tiene más influencia en la evolución que el de los internos.
3. Las consideraciones éticas o morales dominan sobre las económicas y tecnológicas en un proceso evolutivo.

---

<sup>53</sup> El Grupo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (GTIC) está formado por profesores e investigadores del Departamento de Señales, Sistemas y Radiocomunicaciones (SSR) de la Escuela Técnica Superior de Telecomunicaciones de Madrid (ETSIT), perteneciente a la Universidad Politécnica de Madrid (UPM). Su sitio *web* es: <http://www.gtlic.ssr.upm.es/>

Para el presente trabajo, se ha considerado que las condiciones 1 y 2 anteriormente enlistadas son pertinentes. Se tiene por ejemplo que para el caso de la *primera condición*, en materia de portales gubernamentales locales en México existen desde hace ya varios años, una serie de ejercicios analíticos de evaluación del funcionamiento y de la aportación del gobierno electrónico. Tales estudios han intentado medir el impacto de los sitios oficiales de Internet en la sociedad a través de los diversos servicios que ofrecen a los usuarios. No obstante, y ajustándose el caso a la *primera condición*, la implantación de nuevas tecnologías para la operación de los servicios de información, comunicación y transacción en los gobiernos locales mexicanos mediante portales de gobierno electrónico presenta una heterogeneidad de diseños, adopciones tecnológicas, arquitectura de la información y de jerarquía o importancia de las funciones publicadas en las páginas de Internet. Si a lo anterior se le suma que no existe un consenso académico acerca de cuáles aspectos se deben tomar en cuenta para evaluar la calidad de los servicios gubernamentales por Internet, resulta relevante la puesta en práctica de un ejercicio de investigación que utilice un método de expertos.

Por otro lado, para el caso de la *segunda condición*, se puede afirmar que la adopción de las nuevas TIC en casi todos los aspectos sociales y específicamente para la administración pública (AP), hace importante considerar el análisis de la importancia del gobierno electrónico a nivel local en México a través de la interacción y el debate de conocedores del tema, dada la influencia que las nuevas TIC tienen en los procesos sociales, económicos y políticos actuales.

Los métodos de expertos presentan ventajas y desventajas en su utilización. Entre las ventajas encontradas, de acuerdo a GTIC se señalan dos. Primero, es posible contrastar

distintas opiniones y segundo, cada experto que participe aporta ideas desde su área de especialidad o desde su experiencia propia.

En cuanto a las desventajas, se pueden mencionar las siguientes cinco:

- 1) La desinformación del grupo es tan grande como la que presenta cada individuo aislado.
- 2) Puede haber presión del grupo sobre los participantes.
- 3) Puede llegar a triunfar el argumento más citado.
- 4) El grupo puede ser vulnerable a la personalidad y posición de algunos individuos.
- 5) Puede haber un sesgo común de los participantes (GTIC, 2008, en línea).

#### **4.2 El método Delphi**

Un método de expertos adecuado puede ser aquel que extraiga los beneficios del debate de grupo y elimine las desventajas de las interacciones no deseadas entre los expertos. El método Delphi, es considerado como ese método ideal y sirve para hacer previsiones, establecer prioridades y formular estrategias.

“El objetivo de la técnica Delphi es mejorar los juicios y pronósticos sobre temas en los que existe bastante incertidumbre, mediante la opinión de expertos. Se basa en la idea de que el grado de consenso obtenido entre un grupo de expertos que conozcan bien los temas en estudio, da una idea muy aproximada de la dimensión real de esos temas” (TAISS, 2008, en línea). El planteamiento anterior justifica la utilidad principal para esta investigación. *De esta manera se consideró posible establecer estándares de función de los portales locales de gobierno electrónico en esta tesis*, a partir de un ejercicio con el método Delphi. Dado que la incertidumbre existente en materia de portales gubernamentales está identificada no sólo por la heterogeneidad de las características de los sitios oficiales de las ciudades

mexicanas, sino también por los diferentes enfoques para abordar el análisis y la evaluación de los mismos,<sup>54</sup> el método Delphi fue una herramienta útil.

Para Hilbert y Othman, el Delphi “es un método de consulta utilizado como medio de orientación en vista de la incertidumbre prevaleciente y de la ausencia de un consenso perceptible [...] es una inteligencia colectiva de la comunidad de interesados en un tema” (Hilbert y Othman, 2007: p. 32).

De tal suerte que con el uso de este método se intentó encontrar los elementos sustantivos de **usabilidad** y de **valor público** en portales de gobierno electrónico local en México.

Con la utilización de este método, se puede considerar que el panel de conocedores del tema de gobierno electrónico reúne ciertas similitudes con el usuario normal de un portal de Internet. Una de esas características similares es la de necesitar servicios a través del gobierno electrónico. Por ejemplo, la comunicación con los gobiernos de sus ciudades para obtener información o llevar a cabo alguna transacción y en un futuro esperamos no tan lejano, participar en las actividades que los gobiernos promuevan vía Internet para retroalimentar las políticas y los programas públicos o para definir su implementación, término o mejora. Tal y como lo marca el concepto de ‘*e-participation*’ a partir de los planteamientos de la ONU en el *World Public Sector Report* de 2003. Pero además de estas similitudes, el panel presenta una importante ventaja para el estudio, a saber, que ellos son una opinión de *usuarios calificados*, con mayor experiencia y visión acerca de lo necesario dentro de un portal para su mejor aprovechamiento y utilidad para los ciudadanos. Los expertos que participaron en este proceso, han estudiado e investigado al gobierno electrónico de diferentes maneras y desde varias perspectivas.

---

<sup>54</sup> Recuérdese lo señalado en el capítulo anterior acerca de los estudios de evaluación de Gutiérrez 2006, Sandoval 2007, e incluso el Escher et al 2006 aunque sea un caso de portales federales pertenecientes a tres países.

El panel propuesto cuenta con integrantes multidisciplinarios identificados como conocedores del tema. Dos aspectos muy importantes para solicitar su participación ha sido por un lado, considerar que puedan concentrarse en el análisis de los contenidos que aportan **valor público** a la sociedad a través de la presencia de información que verdaderamente sea conocimiento explícito de los asuntos de gobierno en un portal. Por otro lado, se ha considerado también el hecho de que sean usuarios capacitados de las herramientas informáticas con el fin de tener experiencia amplia en la navegación de Internet de tal suerte que sepan diferenciar los aspectos básicos de la **facilidad de uso** de una página de Internet aplicada al contexto de la consulta a un sitio oficial.

Por otra parte, la utilización del método Delphi obedece a la imposibilidad de realizar un cuestionario aplicable a una muestra representativa de usuarios de Internet, quienes a final de cuentas se pudieran considerar como ciudadanos comunes que consulten un sitio *web* gubernamental. La dificultad de llevar a cabo una encuesta así tiene varias causas, entre ellas el tiempo de estudio y revisión de los datos arrojados por un experimento de esa naturaleza y magnitud.

No obstante, se considera que la opinión de los panelistas es calificada en la materia y que goza de una doble capacidad de análisis de la problemática referente a la **usabilidad** y al **valor público** de los portales gubernamentales, ya que además de ser potenciales usuarios de los mismos, conocen de diseño, construcción, contenido y operación de los portales *web*. Los panelistas también han realizado estudios sobre gobierno electrónico, informática y la interface gobierno-ciudadanos. Con lo anterior, se justifica la utilización del Panel Delphi para encontrar elementos sustantivos de **usabilidad** que conlleven a la elaboración de recomendaciones de política para la construcción de contenidos y operación de sitios *web* oficiales. A través del consenso de las opiniones de los participantes, se recopilan

características funcionales de los portales, mismas que son depuradas con análisis estadístico para establecer su importancia dentro del marco teórico que se establece en este trabajo.

La consulta a los expertos se realizó en dos etapas y a través de un par de cuestionarios. Como ya se ha mencionado, el objetivo de los cuestionarios era identificar las características sustantivas de funcionalidad y contenido de los portales *web* locales. En las preguntas de los cuestionarios, la funcionalidad está relacionada **facilidad de uso** del portal y el contenido se encuentra vinculado con el **valor público** que el sitio aporte a los usuarios. No sin antes tratar de ubicar los motivos por los cuales un gobierno publica un portal *web* y los motivos por los que un ciudadano lo consulta.

#### **4.2.1 Selección de los panelistas**

Para llevar a cabo el ejercicio, el Panel Delphi se dividió en tres grupos de expertos en el tema de gobierno electrónico: El primero está integrado por *Funcionarios* públicos que han implementado el gobierno electrónico a través de sitios *web* oficiales de municipios mexicanos, así como también en niveles federales, con lo cual se consigue juntar la experiencia local y nacional en la materia, dado que resultan ejercicios de implementación similares en muchos puntos de contenido *web* como se menciona anteriormente en el capítulo uno<sup>55</sup>. Además para las dos experiencias, local y nacional, tenemos que la interface es la misma: gobierno-ciudadanos (usuarios).

El segundo grupo está formada por *Informáticos* con experiencia en el diseño, construcción y operación de sitios *web* de gobierno tanto local como nacional. De tal suerte que combinan también los conocimientos generales del gobierno electrónico. Todos los

---

<sup>55</sup> Véase el Cuadro número 1.

participantes de esta categoría profesional son provenientes del sector privado y trabajan para las áreas de informática y comunicación mediante las nuevas TIC.

El tercer grupo se compone por *Académicos* de las áreas de Innovación y Tecnologías. La mayoría de ellos son provenientes del área de la Sociedad de la Información del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana de Azcapotzalco<sup>56</sup>. Todas y todos han desarrollado estudios de investigación en el tema de gobierno electrónico y la implementación de plataformas en línea para la educación y la interacción entre usuarios y sistemas automatizados.

En el ejercicio participaron cinco *Funcionarios* públicos. Cuatro de ellos actualmente se desempeñan en cargos de gobierno local, por lo que para las aplicaciones de la captura de los resultados de los cuestionarios y para la aplicación de los paquetes estadísticos fueron identificados como ‘muni1’, ‘muni2’, ‘muni3’ y ‘muni4’. El quinto funcionario público participa en programas de gobierno electrónico a nivel nacional y fue identificado en nuestro ejercicio como ‘federal’.

De los seis Informáticos, dos son independientes y fueron identificados como ‘infoinde’ e ‘infoinde2’; dos trabajan en una empresa desarrolladora de software en los Estados Unidos y fueron identificados como ‘infosun’ e ‘infosu2’; uno trabaja en una empresa de la misma rama pero mexicana y fue identificado como ‘infosof’ y por último, uno trabaja en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede México y fue identificado como ‘infoflaxo’. Los *Funcionarios* y los *Informáticos* pueden ser considerados como agentes internos de la construcción y operación de sitios *web* de gobierno. Para el caso específico de los funcionarios públicos, se puede hablar de la implementación de programas

---

<sup>56</sup> El autor tuvo oportunidad de trabajar para la misma área mencionada, en conjunto con los panelistas por espacio de año y medio en la UAM, desarrollando particularmente el tema de gobierno electrónico.

de gobierno electrónico propiamente, pues son ellos quienes hacen uso del instrumento para ejercer la *nodalidad* de sus respectivos gobiernos.

También participaron cuatro panelistas del sector académico, quienes representan agentes externos que observan y estudian el funcionamiento de las nuevas TIC. Se les identificó a tres de ellos como ‘uam1’, ‘uam2’ y ‘uam3’, mientras que el cuarto participante es académico de FLACSO y se le identificó como ‘flaxo’ directamente.

Cabe señalar que se mandaron un total de 21 invitaciones y solicitudes de participación en este ejercicio, de las cuáles se recibieron 15. Los informáticos de profesión fueron los más participativos, dado que tardaron menos tiempo en enviar sus respuestas, sin menoscabo de los otros dos grupos de panelistas a quienes también se agradece mucho su valiosa y generosa participación a sabiendas de que su tiempo para participar en encuestas para investigaciones externas es sin duda muy limitado.

Los cuestionarios de primera y segunda ronda fueron enviados y recibidos de vuelta por correo electrónico.

Para el cuestionario de primera ronda se llevó a cabo un ejercicio piloto<sup>57</sup> para contestar las preguntas de modo que se pudiera calcular el tiempo promedio que llevaría resolverlas, además de verificar que las preguntas y los conceptos tratados por las mismas fueran lo más claros posibles. El resultado fue de diez minutos para contestar las preguntas y se recibieron también comentarios referentes a la construcción y objetivo de las preguntas y la claridad de los conceptos y temas presentes del cuestionario, por lo que se pudo revisar y mejorar el instrumento para ser enviado finalmente. A los panelistas se les hicieron una serie de aclaraciones pertinentes, estas fueron que el motivo del cuestionario era para fines

---

<sup>57</sup> El ejercicio piloto fue contestado por compañeros del Seminario de Decisiones de Gobierno de la MGAP, así como por otros compañeros a quienes se les agradece mucho su tiempo y entusiasmo.

únicamente académicos; que cada uno de ellos(as) tendrían acceso a los resultados del ejercicio en su totalidad una vez concluido éste; que la serie de preguntas estaban calculadas para tomarles en promedio diez minutos de su tiempo y que al final del cuestionario podrían emitir cualquier tipo de comentario, duda o inclusive hacer señalamientos que complementarían las preguntas y por consiguiente la investigación.

A los participantes en el Panel no les fue revelada la identidad de todos los expertos que compartieron este ejercicio, con el objetivo de eliminar de la mejor manera posible las desventajas de un método de expertos.

La respuesta de los 15 panelistas fue muy favorable y se cuenta con seis valiosas opiniones complementarias de las preguntas de la primera ronda. Se les solicitó su autorización para reproducir y comentar sus opiniones, todos accedieron.

Antes de enviar a los panelistas el cuestionario de la segunda ronda, se les mandó por correo un texto breve que resume en cinco incisos los resultados de la primera ronda. En el Anexo C se puede consultar el texto íntegro del archivo que recibieron todos ellos.

En la segunda ronda se realizó un cuestionario con tres apartados. En el primero se resumían los resultados de la primera ronda para que a partir de eso los participantes escogieran los elementos más importantes para el contenido de un portal *web*. El segundo apartado presentó las características de **valor público** que se quieren identificar en este trabajo. Este apartado, como se mostrará más adelante, tiene cuatro preguntas, de las cuales dos fueron diseñadas para ordenar jerárquicamente conceptos, y las otras dos fueron elaboradas para distinguir los elementos más valiosos dentro de características de contenido de los portales de por sí ya importantes. Por último en el tercer apartado se pidió a los panelistas que seleccionaran funciones que aportan **facilidad de uso, valor público**, las dos

o ninguna, en un cuadro con diversas opciones, todas ellas provenientes del análisis de este trabajo.

#### **4.2.2 Herramientas estadísticas para el análisis**

Dado que la intención de llevar a cabo un Panel Delphi es identificar las características de **usabilidad** y de **valor público** que deben presentar los portales locales a través de la medición del consenso de los expertos participantes, algunas herramientas estadísticas se debieron aplicar para efectuar el análisis de las respuestas a los cuestionarios y determinar el nivel de consenso alcanzado en el ejercicio.

Con las opciones que cada pregunta arrojó, se logró identificar el orden en importancia de cada posible objetivo del funcionamiento de los portales, de cada elemento de la **usabilidad** y de los puntos que dan **valor público** a los usuarios. Así, tendremos finalmente una serie de características sustantivas prioritarias para generar el contenido y las funciones ofrecidas en un portal que se recomendarán como parte de las conclusiones de este trabajo sobre gobierno electrónico.

El orden que lograron las opciones en las respuestas de los participantes en el panel, generó el criterio de selección de cada elemento presentado, de tal suerte que los elementos que fueron consensados como más relevantes, permanecieron para realizar un análisis de su función e importancia dentro del contenido de los portales y de ahí se integró la segunda ronda y la información que se usó para retroalimentar a los participantes. Los elementos que fueron menos favorecidos por las opiniones de los panelistas, fueron descartados, no sin antes obtener una justificación analítica de ese hecho ni tampoco sin ser mencionados con mayor detalle en las conclusiones que se esperan de este trabajo en general.

El ejercicio con el método Delphi se realizó con la participación de personas involucradas en la implementación de portales municipales y por expertos académicos en el tema de gobierno electrónico. La necesidad de incorporar agentes externos a la implementación gubernamental de los portales, en este caso los *Académicos*, obedeció a la intención de evitar sesgos a favor de los servicios o del programa de gobierno electrónico<sup>58</sup>. Con ello se pensó en otorgar mayor validez a los resultados encontrados (Morales, 2006: 85), además de generar una aproximación "al peso que cada factor tiene en la implementación" (ibídem) del programa de gobierno electrónico. Por ejemplo, además de considerar la **usabilidad** y el **valor público**, se han considerado dentro del cuestionario aspectos como los objetivos del portal, que son en última instancia elementos propiciadores del éxito en materia de gobierno electrónico, según como se puede inferir de los documentos revisados en la bibliografía que sustenta este análisis, en particular en los documentos de la OCDE.

#### 4.2.2.1 Métodos estadísticos

Dado que a través de los cuestionarios aplicados a los panelistas se obtuvieron múltiples respuestas que reflejan los puntos de vista de cada individuo en particular, el objetivo del análisis de Panel Delphi fue encontrar los consensos de los participantes en torno a las materias tratadas.

No obstante, primero se elaboraron algunos ejercicios de análisis relativos a la estadística descriptiva con motivo de poder establecer la jerarquía de los conceptos que dan **facilidad de uso** y **valor público** dentro de un portal *web*. Se obtuvieron los valores de la media y

---

<sup>58</sup> Que se pudieran generar en el caso de considerar sólo a Informáticos y Funcionarios públicos implementadores de portales *web*.

moda que son medidas de tendencia central y por otro lado la desviación estándar de las respuestas de los cuestionarios, que es una medida de dispersión.

Posteriormente se obtuvo el Coeficiente de Curtosis  $\beta_2$ , que analiza el grado de concentración que presentan los valores alrededor de la zona central de la distribución. La distribución mesocúrtica  $\beta_2 = 0$ , presenta un grado de concentración medio alrededor de los valores centrales de una variable, similar a una distribución normal.

La distribución leptocúrtica  $\beta_2 > 0$  presenta un grado alto de concentración alrededor de los valores centrales de la variable y la platicúrtica  $\beta_2 < 0$  presenta un reducido grado de concentración alrededor de los valores centrales de la variable.

Se aplicó el estadístico *kappa* de Cohen que mide el grado de acuerdo entre los diferentes juicios que se emiten de algún evento. El estadístico es una función de la diferencia entre la probabilidad de que dos observadores estén de acuerdo y la probabilidad de acuerdo si sus calificaciones conjuntas fuesen independientes (Aguilera, 2001: 179).

La función *kappa* se expresa de la forma siguiente:  $K = \frac{Po - Pe}{1 - Pe}$  donde  $Po$ , es la proporción de concordancia observada (en tanto por 1) y  $Pe$  es la proporción de concordancia esperada por puro azar.

Las reglas para evaluar el grado de acuerdo que se utilizadas en este trabajo son:

Para valores de  $K=0.81 > 1$ , será concordancia casi perfecta.

Valores entre  $0.61 > K > 0.80$  hay un acuerdo importante,  $0.41 > K > 0.60$  el acuerdo es moderado,  $0.21 > .40$  mediana,  $0.00 > 0.20$  será pobre y  $K = 0$  será pobre.<sup>59</sup>

Para medir el consenso de los panelistas en torno al orden jerárquico de las características de los portales, se utilizó un Índice de Consenso (IDC):  $C = (1 - [Vn / Vt]) * 100$ , donde C

---

<sup>59</sup> Véase Aguilera (2001) página 181.

es porcentaje de consenso alcanzado;  $V_n$  es el total de votos negativos que recibe el concepto o enunciado; y  $V_t$  son los votos totales (Morales, 2006: 133).

Para los dos cuestionarios que se aplicaron a los participantes del Panel, los *votos negativos* se establecieron bajo los siguientes criterios:

- Cuando se pidió ordenar dos conceptos, el lugar número dos.
- Cuando la pregunta pidió ordenar tres posibles conceptos, el lugar número tres.
- Cuando existían cuatro y cinco posibles conceptos, los lugares 3, 4 ó 5 respectivamente.

Todas las herramientas estadísticas señaladas ayudaron a establecer el nivel de consenso y el ordenamiento jerárquico de las características de **usabilidad** y de **valor público** que esta investigación buscó, para emitir una recomendación de contenido de portal local gubernamental.

Un resultado relevante de la aplicación del Panel Delphi es el hecho de poder establecer una opinión conjunta sobre las características buscadas en la tesis de modo que los resultados sean más reales, aplicables y validos, en lugar de unilaterales y centrados únicamente en la opinión generada tras la consulta personalizada a la bibliografía y a las páginas de portales visitadas.

El Panel Delphi podría también detectar intereses menores o cosas omitidas dentro de las características de los portales o del gobierno electrónico mismo. Esto constituye una ventaja considerable pues de acuerdo a Hilbert y Ohtmar, se revela una estructura de preferencias que previene una regla de mayoría insensible que tal vez lleve a resultados inestables dado que una minoría suprimida sigue protestando (Hilbert y Ohtmar, 2007: 34).

### 4.3 Comentarios finales del capítulo

Con el Panel Delphi se espera poder delimitar las características sustanciales de **usabilidad** y **valor público** que representarán los elementos principales para conseguir portales gubernamentales de Internet a nivel local que sean útiles a la sociedad, pensando que ésta es la conjunción de las interacciones entre gobierno y ciudadanos.

La utilidad de los portales, estará representada por la capacidad que estos tengan de aportar valor a la sociedad, en donde esperamos que con el uso de sitios oficiales de Internet, el gobierno y los ciudadanos puedan facilitar el otorgamiento y la recepción de servicios de información, comunicación, transacción y participación en los asuntos públicos.

El Panel Delphi al ubicar los factores más relevantes de la **usabilidad**, nos preparará el camino para poder recomendar un diseño de contenidos de portales locales que puedan abatir la presencia de información inútil dentro de las páginas de los gobiernos locales y con ello evitar la sobrecarga informacional y propiciar un intercambio de información y no la simple transferencia o emisión de la misma (Cornellá, 2000: 19) en la interacción del gobierno con los ciudadanos.

Un aspecto implícito en esta tesis, es el estudio de la gestión de la información pública. La importancia de este tema radica en lo que Cornellá señala como una característica central para el tratamiento de la información en la era de la SIC, “la gestión inteligente de la información se convierte en una exigencia para el éxito de las organizaciones” (Cornellá, 2000: 10). De aquí la importancia que para este estudio se alcanza a ver en los portales de Internet.

Entre los problemas que enfrenta la investigación hemos visto que están por un lado, el hecho de tener limitantes de tiempo y recursos financieros para aplicar en Panel Delphi a una mayor cantidad de participantes así como la imposibilidad de aplicar a una muestra

grande de portales de Internet gubernamental los resultados obtenidos de las rondas del panel.

Un límite del Panel Delphi es la improbabilidad de que cualquier experto pueda cubrir todos los tópicos de alguna cuestión que afecta diferentes materias. No es un método para eliminar completamente la incertidumbre, sólo es una manera de producir algunas verdades y buenos consejos (Hilbert y Ohtmar, 2007: 34).

Por otro lado seguirá presente la problemática que representa la segmentación digital en México, específicamente el acceso a Internet limitado aun en el país, que a final de cuentas se refleja en esta investigación en una potencialmente baja consulta de los portales de gobierno. Sin embargo, la tendencia de uso de Internet, así como de las TIC es creciente, y se considera aquí que el tema del gobierno electrónico es completamente un asunto con un futuro prometedor por el auge tecnológico de nuestra era.

## **Capítulo 5. APLICACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DEL PANEL DELPHI**

### **5.1 A manera de manual de uso del Panel Delphi**

El objetivo del Panel Delphi fue que mediante la opinión de los participantes se identificara en primera instancia por qué es útil un portal de Internet gubernamental. Se esperó obtener esta información a través del primer apartado que contiene cuatro preguntas. Posteriormente se deberían identificar los elementos que le dan facilidad de uso al portal, aquí entró en función el segundo apartado con cinco preguntas. Y finalmente se esperó obtener un primer acercamiento a los elementos de **valor público** que deberían aportar a la sociedad los sitios oficiales, con la pregunta del apartado número tres.

El Panel Delphi se realizó en dos rondas. A continuación se muestra y explica el contenido del cuestionario para la primera ronda. Cabe señalar antes, que el análisis y el resumen de las respuestas obtenidas en el mismo, sirvieron para la elaboración del cuestionario de segunda ronda, en el cual ya no aparecieron algunas de las ideas que tuvieron menor importancia para el tema de investigación de acuerdo al consenso al que los participantes del panel llegaron. La síntesis del primer ejercicio fue retroalimentada a los panelistas como parte de los resultados parciales del trabajo realizado, con la finalidad de seguir delineando las características de **usabilidad** y **valor público** que se buscó obtener.

#### **5.1.1 Preguntas del cuestionario de primera ronda**

Las preguntas se presentaron en tres apartados. En el número uno, se consideró que las preguntas A y B deberían conseguir de los panelistas dos visiones respectivamente del objetivo de los portales. La primera en el inciso A desde el punto de vista de la

administración pública. Como conocedores del tema, los panelistas se colocaron en la visión que pudieran tener los funcionarios encargados del diseño, manejo y administración de un portal. Visto de modo más sencillo, en la visión que un gobierno local tiene de la utilidad que le reporta para sus actividades de gobierno contar con un portal.

Mediante la pregunta B, se pidió a los panelistas que hicieran una abstracción y pensarán en la visión que un ciudadano común tendría para utilizar un portal gubernamental. Es decir, que concentren su atención en los requerimientos que podrían buscar los usuarios no estudiosos del tema dentro de un portal. Con esta pregunta y su enfoque diferente a la del inciso A, se esperó identificar la utilidad general de sentido común de un portal, en los términos de encontrar servicios e información de gobierno. Se puede pensar que la óptica del ciudadano común sea la de esperar hallar información política, acciones de gobierno o algún tipo de datos concernientes a cómo entrar en contacto con el gobierno local. Los resultados de ambos incisos fueron importantes para empezar a delinear la utilidad esperada del uso del gobierno electrónico en esta modalidad.

#### **5.1.1.1 Apartado uno, objetivo de un portal gubernamental local de internet.**

En el apartado uno, las preguntas hechas a los panelistas fueron las siguientes:

1. Ordene en cada inciso los elementos de acuerdo a la importancia que usted piensa que estos tienen para cumplir con el objetivo señalado. Asigne números del 1 en adelante, donde el 1 representa la mayor importancia de acuerdo a su juicio.

A) ¿Cuál piensa usted que sea el objetivo de tener un portal de Internet oficial desde el punto de vista de la Administración Pública?

- \_\_Innovación.

- \_\_Eficiencia.
- \_\_Eficacia.
- \_\_Satisfacción/Participación.

B) ¿Cuál piensa usted que sea el objetivo de un portal de Internet oficial desde el punto de vista de los ciudadanos?

- \_\_Innovación.
- \_\_Eficiencia.
- \_\_Eficacia.
- \_\_Satisfacción/Participación.

C) ¿Qué aspectos le harían a usted volver a consultar un portal?

- \_\_ Averiguar sobre un trámite.
- \_\_ Hacer el trámite ahí mismo en el portal de Internet.
- \_\_ Consultar información sobre la administración pública local: Para conocer a los servidores públicos, sus cargos, atributos, responsabilidades y ámbitos de competencia.
- \_\_ Enviar quejas o sugerencias.
- \_\_ Participación ciudadana.

D) ¿Qué tipo de información esperaría encontrar en el portal?

- \_\_ Trámites y servicios.
- \_\_ Información de transparencia y rendición de cuentas.

- \_\_ Informe de las acciones de gobierno.
- \_\_ Servicios que permitan establecer comunicación con funcionarios y autoridades públicas.

Se esperaba que las cuatro preguntas del apartado uno condujeran hacia el establecimiento del objetivo de la existencia del portal gubernamental. La pregunta A fue diseñada para identificar por consenso, el objetivo que para la administración pública local tendría poner en funcionamiento un portal. La pregunta B se elaboró para identificar cuál sería el objetivo que los ciudadanos esperarían que tenga un portal. La pregunta C se planteó para ubicar la utilidad para los usuarios en general del portal y por último la pregunta D trató de identificar las funciones más importantes del portal, de acuerdo al grupo de funciones que se han presentado desde el capítulo anterior.<sup>60</sup> Esta pregunta se pensó para caracterizar la demanda de los usuarios de portales y llevó a establecer el punto prioritario de contenido funcional del portal, por lo cual, la función consensada como la más importante, sería el centro de la recomendación para diseñar, operar y administrar un portal. No obstante, hasta este punto del trabajo se debe tener precaución con los resultados pues varias funciones podrían empatar en orden de importancia, según la opinión de los panelistas.

#### **5.1.1.2 Apartado dos:**

En este apartado se buscó identificar los principales componentes de la **facilidad de uso** de los portales.

2. Ordene en cada inciso los elementos de acuerdo a la importancia que usted piensa que estos elementos tienen para cumplir con el objetivo señalado. Asigne números del 1 en adelante, donde el 1 representa la mayor importancia de acuerdo a su juicio.

---

<sup>60</sup> Información, Comunicación, Transacción y Participación.

A) Como herramienta de comunicación e interacción entre el gobierno y los ciudadanos, el diseño del portal debería estar: (Asigne el primero y el segundo lugar).

- \_\_Centrado en presentar información de alta calidad (conocimiento explícito) sobre el gobierno de su ciudad, así como contener servicios públicos y trámites.
- \_\_Centrado en difundir las acciones de gobierno e incrementar la presencia en Internet de la administración local.

B) Usted como usuario ¿cuáles de los siguientes dos usos del portal considera más importante? (Asigne el primero y el segundo lugar).

- \_\_Para simplificar trámites.
- \_\_Como expresión social.

C) Desde el punto de vista del gobierno ¿Cuáles de los siguientes dos usos del portal considera más importante? (Asigne el primero y el segundo lugar).

- \_\_Para hacer más sencillo el procesamiento de información y optimizar la gestión pública.
- \_\_Como medio de difusión política del gobierno local.

D) ¿Qué considera usted más adecuado para que un portal sea fácil de usar?

- \_\_La Eficacia del Portal: El grado de cumplimiento de la meta, qué tanto el usuario consigue el objetivo por el cual entró al portal.
- \_\_ La Eficiencia del Portal: El proceso de interacción desde la perspectiva de los resultados y los recursos. Cuánto gasta el usuario en sus recursos (tiempo, dinero, esfuerzo) para llegar a la meta.

- \_\_ La Satisfacción que un Portal atractivo le da al usuario: De acuerdo al punto de vista del usuario y su nivel de agrado del portal,

E) Dentro de la manera como se presenta el contenido total de un portal, es decir, la Arquitectura de la Información, ¿qué forma de portal le parece a usted más importante? (Asigne números que ordenen la importancia de las diferentes opciones, donde el número 1 es el más importante y así sucesivamente).

- \_\_Portal Ancho. Un portal con pocas páginas que tienen muchas funciones disponibles para el usuario.
- \_\_Portal Profundo. Un portal con muchas páginas que tienen pocas funciones disponibles para el usuario.
- \_\_Un Portal con un Buscador potente.
- \_\_Un Portal con capacidad de modificación de sus páginas por parte del usuario.
- \_\_ Un portal con redundancia, en el que no haya callejones sin salida, es decir, varios canales o formas para llegar a la misma página/información/sección.

La pregunta del inciso A tuvo como objetivo que los panelistas expresaran cuál es la orientación más adecuada de un portal. Si la de centrar su diseño para conseguir las metas del usuario. Es decir, para procurar a través del gobierno electrónico una mejor atención a las necesidades ciudadanas en las materias tratadas como los servicios, la información, los trámites, la participación y la comunicación. La otra posibilidad era que el diseño estaría en una situación más adecuada si se centrara en cumplir metas directas del gobierno como pueden ser la modernización tendiente a conseguir mejores niveles de eficiencia, eficacia, rendición de cuentas, confianza y transparencia.

Los incisos B y C, fueron pensados para poder establecer si el portal gubernamental debe ser una herramienta para lograr mayor *eficiencia* de la administración pública o para funcionar como un medio de información de los gobiernos, desde los puntos de vista de los ciudadanos y del gobierno respectivamente.

En el inciso D se trataron las tres características de la **usabilidad** con objeto de encontrar un consenso acerca de cuál es la más importante y con ello poder orientar el diseño de contenido y funcionalidad del portal gubernamental recomendado al final de esta tesis.

Por último, el inciso E se refiere a los elementos de la Arquitectura de la Información, es decir, la manera en que el contenido se organiza o estructura en las páginas del portal. La intención de esta pregunta fue encontrar convergencias en las opiniones acerca de cuál es la mejor forma de presentar las páginas de Internet oficiales para que éstas lleguen al usuario de la manera más adecuada para cumplir los objetivos de consulta deseados.

### **5.1.1.3 Apartado tres, valor público.**

En el apartado presentado para obtener una primera aproximación a los elementos del **valor público** en los portales se hizo una sola pregunta a los panelistas:

3. Asigne números que ordenen la importancia de las diferentes opciones, donde el número 1 es el más importante y así sucesivamente de acuerdo a su juicio.

Único inciso: Desde la perspectiva de lo valioso e importante que puede ser para la sociedad un portal de gobierno ¿qué características cree usted que un portal oficial debe aportar?

- \_\_Confianza en el gobierno, porque el portal es una herramienta más de la gestión pública para el trabajo para los funcionarios.
- \_\_Servicios, trámites e información.

- \_\_Canales de expresión y participación ciudadana.
- \_\_La Transparencia de las acciones de gobierno para poder valorar los resultados de la gestión pública local.

Cada una de las opciones enlistadas para ser ordenadas en función de la prioridad que los panelistas juzgaran adecuada, guarda relación con la definición de **valor público** escogida para esta investigación<sup>61</sup>. Las opciones 1, 3 y 5 de este tercer apartado, directamente encajan en los elementos de *confianza*, *servicios* públicos ofrecidos por el gobierno y *participación* de la sociedad dentro de la actividad gubernamental, que el gobierno debe darle a la sociedad para aportar valor. Es decir, algo por lo que los ciudadanos están dispuestos a dar tiempo, dinero u otro tipo de recursos a cambio con tal de tenerlos, pues son en sí un bien.

Al final del tercer apartado se pidió a los panelistas que opinaran libremente sobre cualquier aspecto del cuestionario, con el fin de enriquecer el ejercicio y para permitir a los participantes expresar sus dudas u opiniones. También se consideró que el hecho de ofrecerles opinar libremente sería una retribución a la atenta colaboración en el trabajo.

El texto presentado es el siguiente:

Por último, le agradecería mucho que escriba cualquier comentario respecto al contenido de este cuestionario, por ejemplo si es que a su juicio hizo falta incluir algo respecto a los temas aquí tratados o lo que usted considere pertinente. Toda opinión es valiosa, hágalo libremente.

---

<sup>61</sup> Véase la definición al inicio del capítulo 1.

Hasta aquí ha quedado establecida la primera ronda del Panel Delphi y también se han señalado sus objetivos. A continuación se presentan los resultados de la primera ronda. En el Anexo A se puede apreciar el cuestionario de primera ronda íntegro.

### **5.1.2 Análisis de los resultados de la primera ronda**

Como se señaló anteriormente, aquí se presentan los resultados de 15 cuestionarios contestados por los tres grupos que conforman el panel de gobierno electrónico, cuatro académicos, cuatro funcionarios públicos y seis informáticos. Los resultados se trabajan en dos formas diferentes pero sin duda complementarias. La primera de ellas analiza al panel en su conjunto. Ésta es la forma esperada porque así se ha planteado desde un principio. Sin embargo, se propone una segunda forma de abordar los resultados del cuestionario. Es decir, a partir de la separación y análisis de las respuestas de cada uno de los grupos. Esto permite observar las preferencias e inclinaciones de los expertos en cada grupo, con el fin de entender y complementar los puntos de vista respecto a las características sustanciales de **usabilidad** y **valor público** para los portales, desde el punto de vista particular de la experiencia profesional y laboral de cada grupo.

Al final del análisis, se sintetizan los resultados para delinear los hallazgos de manera global.

#### **5.1.2.1 Análisis de los resultados del Panel Delphi**

El análisis presentado a continuación se llevó a cabo con base en las medidas de tendencia central, media y moda, de dispersión con la desviación estándar, del coeficiente de Curtosis y con un índice de consenso. Cabe señalar que todas las operaciones respectivas a los estadísticos mencionados, se realizaron en el programa Excel. En el Anexo E se ofrecen a

detalle la explicación de la captura, el manejo y el análisis de los datos resultantes del Panel Delphi.

Dado que en el cuestionario se pide a los expertos que ordenen jerárquicamente las categorías por su importancia, mientras más pequeños sean los valores de la media y de la moda, será mejor para elegir al concepto principal. Es decir, los valores más cercanos al 1 serán las preferencias mejor posicionadas para identificar los factores relevantes en cada pregunta.

En el texto se presentan en detalle los resultados para los primeros y los últimos lugares, debido a que los conceptos mejor calificados fueron priorizados en el análisis en virtud de convertirse en características fundamentales de operación y contenido de los portales. Además, los conceptos que ocuparon el último lugar ya no fueron tomados en consideración para la segunda ronda del ejercicio. Los conceptos que fueron elegidos en posiciones intermedias entre el primero y el último lugar, pueden ser consultados a mayor detalle en los cuadros de resultados en el Anexo F.

La pregunta del inciso A del primer apartado, acerca de cuál se piensa que sea el objetivo de tener un portal de Internet oficial desde el punto de vista de la Administración Pública, obtuvo la siguientes respuestas: La categoría mejor calificada de las cuatro propuestas<sup>62</sup> fue la *eficiencia* con una media de 2 y una moda de 1. Estos resultados indican que el valor promedio asignado a la *eficiencia* fue 2, con lo cual se podría interpretar que en general el Panel colocó en segundo lugar dicha característica de la utilidad de un portal. Sin embargo la moda y su valor indican que es precisamente la *eficiencia* el concepto que en mayor número de ocasiones fue posicionado en primer lugar. La desviación estándar obtuvo un

---

<sup>62</sup> Véase el cuestionario de primera ronda en el Anexo A o bien en el apartado anterior.

valor de 1.06. La concentración que presentan los valores de las respuestas en este inciso es platicúrtica. El valor es de -1.41 lo que nos indica un reducido grado de concentración alrededor de los valores centrales de las opiniones de los expertos<sup>63</sup>. Mientras que el índice de consenso registrado es de 60%, valor aceptable considerando que la más de la mitad de los panelistas consideraron a dicho concepto como el de mayor importancia.

En segundo lugar, resultaron empatados los conceptos de *eficacia* y *la satisfacción/participación*, con una media de 2.6, y unos valores de sus modas de 2 y de 3 respectivamente. Los valores de las respectivas modas colocan en segundo y tercer orden de importancia respectivamente a cada concepto enunciado. Por lo tanto, tenemos que los valores de la moda guían la importancia de cada característica, según los resultados arrojados por el Panel.

En el último lugar quedó la *innovación*, con una media de 2.73, una moda de 4, desviación estándar de 1.38 y una distribución platicúrtica. En cuanto al consenso de los panelistas, la opinión conjunta en torno a la innovación tuvo un acuerdo del 40%.

En el inciso A tenemos que los valores de las medias para los cuatro elementos propuestos a los panelistas, son muy cercanos, hecho que reafirma la importancia de la moda para el análisis.

En la pregunta del inciso B, referente al objetivo de tener un portal de Internet desde el punto de vista de los ciudadanos, y en donde se ofrecen las mismas categorías a escoger que en el inciso anterior, el Panel votó de la siguiente manera: El concepto de *eficiencia* obtuvo la media más baja de 2.13, con una moda de 1, desviación estándar de 1.12 y

---

<sup>63</sup> Véase el apartado del capítulo anterior.

distribución platicúrtica, el índice de consenso fue de 60%. El segundo lugar lo obtuvo el concepto de *satisfacción/participación* con una media de 2.2; y en último lugar quedó registrada la *innovación*. De manera tal que la este último concepto resulta ser la categoría menos favorecida por los panelistas. Lo que podría ser interpretado como una manera de ver los sitios *web* gubernamentales ya no como una manera novedosa de establecer la interacción entre gobierno y ciudadanos sino más bien un medio para que la administración pública y los usuarios obtengan *eficiencia* en sus operaciones y en la utilización de una herramienta tecnológica que les proporciona ahorro de diversos recursos.

En el inciso C del primer apartado, se hizo la pregunta acerca de los aspectos que le harían a los panelistas volver a consultar un portal. El concepto preferido, con una media de 1.27 fue *Hacer un trámite ahí mismo en el portal*, la moda tuvo un valor de 1, la desviación estándar de .45 y su distribución fue platicúrtica, el acuerdo de los panelistas alcanzó el 100%; en segundo lugar quedó *averiguar sobre un trámite*; en tercero *consultar información*, en cuarto *enviar quejas o sugerencias*, y en último lugar *la participación ciudadana*. Los resultados de este inciso, claramente inclinan la balanza a favor de la utilidad inmediata de la interface gobierno-ciudadano por Internet, el acceso a *trámites*, en primer lugar para efectuarlos ahí mismo en el sitio *web* y luego para enterarse de ellos. Estos resultados marcan directamente la preferencia para resolver de manera práctica y provechosa una necesidad ciudadana de atención y realización de *trámites*. Cabe destacar el carácter menos importante de todos los conceptos propuestos al panel, que resulta tener la *participación ciudadana*, un concepto ligado con la más alta etapa del gobierno electrónico, la '*e-participation*'.

Para el inciso D, se preguntó qué tipo de información esperaba encontrar en el portal. El concepto más favorecido fue el de *Trámites y servicios* con una media de 1.06, una moda de 1, una desviación estándar de .25 y una distribución leptocúrtica, que indica un elevado grado de concentración alrededor de los valores centrales de la variable. El consenso fue de 100%; en segundo lugar quedó la *Información de Transparencia*, en tercer lugar están los *Servicios de comunicación* con las autoridades y en último lugar los *Informes de acciones de gobierno*, con una media de 3.6 y una moda de 4. Este inciso redondea la preferencia por los *trámites y servicios*, por lo que la utilidad práctica del sitio oficial se coloca en nivel prioritario. Mientras que el hecho de informar sobre las acciones de gobierno y los logros administrativos quedan relegados al último lugar, con lo que se deduce un interés por la información efectivamente capaz de generar conocimiento útil, aplicable y facilitador de las decisiones de los ciudadanos que consultan el portal de Internet.

El apartado dos, referente a la *facilidad de uso* del portal, inicia preguntando a los participantes acerca de si el diseño del portal debería estar enfocado al usuario o al gobierno que lo implementa. Contundentemente, *todos los panelistas respondieron que el diseño se debe orientar hacia el usuario*. Esta característica por más obvia que pudiera parecer, tiene una importancia fundamental para esta investigación, pues cierra la idea de la bi-direccionalidad del portal de Internet gubernamental. *Esto marca la característica prioritaria al valor público de los sitios web*, pues poco o nada aportarían si su diseño fuera mera propaganda y difusión no sólo de las acciones de gobierno, sino de la dirección, ubicación física de oficinas dentro de las instalaciones gubernamentales, directorios telefónicos, facultades de los servidores públicos y de sus áreas de labor, entre otras.

El inciso B del apartado dos, es una proyección para que los panelistas piensen como usuarios del portal y decidan entre dos usos importantes del sitio *web*, *la simplificación de trámites o la expresión social*. El concepto mejor calificado es el mencionado en primer lugar, su votación como idea más relevante de las dos que se proponen en este inciso fue abrumadora. Esto también indica la idea práctica que subyace en la utilización del portal de gobierno electrónico.

El inciso C tiene la contraparte del inciso anterior, es decir, se hace pensar a los panelistas en el otro lado de la interface y se les solicita dar prioridad a dos conceptos, *la simplificación del procesamiento de información y la optimización de la gestión pública* por un lado, contra el *medio de difusión* política del gobierno local. La primera opción resultó tener una media menor, 1.4 y una moda de 1, desviación estándar de .50 y una distribución platicúrtica. Sin embargo los panelistas vieron en la alternativa, a una posibilidad de utilización de los portales, pues su media es muy cercana a la del otro concepto, 1.6, con una moda de 2 y los mismos valores de Curtosis y desviación estándar que la opción ganadora. La media y la moda fueron la única distinción.

En el inciso D, se ofrecieron tres características del funcionamiento del portal de Internet para que se ordenaran los factores que *facilitan el uso* de un portal. La *eficacia* obtuvo una media de 1.66 y resultó ser la opción más favorecida. Su moda fue de 1, tuvo una desviación estándar de .72 y su distribución es platicúrtica. El índice de consenso es de 86.7%. La *eficiencia y la satisfacción* del usuario debida a su gusto por el diseño del portal quedaron en segundo y tercer lugar respectivamente. No obstante la *eficiencia* tuvo una moda de 1 también pero el índice de consenso fue de 66.7%. Con estos resultados, se puede afirmar que la utilidad práctica del portal es lo que se identifica hasta este momento como

lo más importante para conseguir **usabilidad** en el mismo, dejándose de lado los factores subjetivos de *diseño y gustos de los usuarios*. La moda del concepto *satisfacción del usuario* tuvo un valor de 3, por lo que claramente se posiciona este factor como el menos importante.

El inciso E preguntó acerca de la manera en cómo se presenta el contenido de un portal en cuanto a su estructura, la *Arquitectura de la Información*. La forma de portal que resultó escogida por el orden de los panelistas fue el *portal ancho* con una media de 2 y una moda de 1. Los valores de la desviación estándar y la Curtosis fueron de 1.41 y -0.36 respectivamente y el índice de consenso fue de 80%. En segundo lugar fue escogido el portal redundante. La opción del *portal modificable por el usuario* fue considerada como poco útil, aquí se observa todavía una inclinación por que sea la misma administración pública operadora del portal la que elija el contenido y publique lo que le parezca más adecuado.

Por lo que corresponde al apartado tres sobre **valor público**, en esta ronda se presenta una sola pregunta debido a que de los elementos resultantes de los apartados 1 y 2, se esperaba poder definir más características que puedan plantear más elementos para el **valor público** durante la segunda ronda.

La única pregunta hecha en este apartado tres es acerca de las características que los panelistas creen que el portal debe aportar a la sociedad. La categoría ganadora es la que está integrada por los *Trámites, servicios e información*, cuya media alcanza un valor de 1.28, la moda un valor de 1, la desviación estándar es de 0.61 y su distribución es leptocúrtica. Las diferencias de opinión de los panelistas son muy bajas. El índice de

consenso fue de 93.4%. Le siguen los conceptos de la *transparencia en las acciones de gobierno* y la *confianza que el gobierno genera* con una media de 2.8, mientras que los *canales de expresión y participación* ciudadanos fueron enviados al último puesto. Nuevamente se puede constatar que la opinión de los panelistas se inclina hacia la importancia práctica de los portales, en donde los valores democráticos como la participación y la confianza en las instituciones son puestas en segundo término como posible contenido de un sitio *web* oficial. En el siguiente *cuadro-resumen* se exponen los resultados según el consenso alcanzado por los 15 participantes en el Panel.

**Cuadro 2. Resultados del Panel de primera ronda.**

| <b>Inciso</b> | <b>Panel</b>       | <b>Media</b> | <b>Moda</b> | <b>Curtosis</b> | <b>Desviación Estándar</b> | <b>IDC</b>   |
|---------------|--------------------|--------------|-------------|-----------------|----------------------------|--------------|
| 1, A          | Eficiencia         | 2            | 1           | (-1.41)         | 1.06                       | 60           |
| 1, B          | Eficiencia         | 2.13         | 1           | (-1.27)         | 1.125                      | 53.4         |
| 1, C          | <b>Hacer T</b>     | <b>1.26</b>  | 1           | (-.73)          | <b>0.45</b>                | <b>100</b>   |
| 1, D          | <b>T y S</b>       | <b>1.06</b>  | 1           | 15              | <b>0.25</b>                | <b>100</b>   |
| 2, A          | <b>Usuario</b>     | <b>1.06</b>  | 1           | 15              | <b>0.25</b>                | <b>93.33</b> |
| 2, B          | <b>Simplificar</b> | <b>1</b>     | 1           | ND              | <b>0</b>                   | <b>100</b>   |
| 2, C          | Más s AP           | 1.4          | 1           | (-2.9)          | 0.5                        | 60           |
| 2, D          | Eficacia           | 1.67         | 1           | (-.65)          | 0.72                       | 86.7         |
| 2, E          | Portal Ancho       | 2            | 1           | (-.36)          | 1.41                       | 80           |
| 3             | <b>S, T, I</b>     | <b>1.33</b>  | 1           | (-1.71)         | <b>0.61</b>                | <b>93.4</b>  |

Elaboración propia a través de Excel. ND hace referencia a un parámetro no definido. IDC es el índice de consenso.

El cuadro 2 muestra los elementos que consiguieron los primeros lugares en el panel de expertos. Se resalta con negritas aquellos 5 elementos mejor calificados donde el Panel coincidió ampliamente, así como sus valores para la media, desviación estándar e IDC. En particular se observa que para los incisos 1C, 1D, 2A y 3 los valores de la media son muy cercanos al 1. El inciso 2B tiene una media de 1. La desviación estándar para los mismos 5 elementos es muy baja y el valor del IDC para cada caso es mayoritariamente de 100%. *Por*

*lo que estos elementos de contenido de los portales a nivel local son los más destacados hallazgos de esta investigación.*

En los incisos 1D y 2A observamos distribuciones leptocúrticas, es decir, las opiniones de los panelistas estuvieron muy concentradas alrededor de los valores centrales, dicho de otro modo, cercanas al valor medio con una convergencia alta. Así mismo observamos un valor muy bajo de la desviación estándar. *Los trámites y servicios* por un lado y *el portal centrado en el usuario* por el otro, fueron por lo tanto dos características altamente consensadas por el Panel.

Por otra parte, el cuadro 2 también muestra los elementos que en los incisos 1A, 1B, 2C y 2D tuvieron las mejores puntuaciones –valor bajo de sus medias- a nivel del Panel. Sin embargo, tales conceptos no resultaron seleccionados por cada uno de los grupos.

Por la misma situación, se observa que la Curtosis para cada uno de esos elementos tiene valores negativos, lo que indica una alta dispersión de las opiniones en torno a la importancia de los mismos. También se pueden observar IDC menores al 80% en cada caso. Por consiguiente ahora se presenta un análisis de los resultados para cada uno de los tres grupos, de ese modo se podrán explicar mejor esas diferencias de opinión y los valores de los estadísticos y el IDC.

#### **5.1.2.2 Análisis por grupo**

Comenzando primero por el grupo que implementa los portales *web*, es decir, los *funcionarios públicos* que participaron en el panel, tenemos los siguientes resultados del cuestionario de primera ronda en el cuadro 3.

**Cuadro 3. Resultados del cuestionario de primera ronda de los funcionarios.**

| <b>Inciso</b> | <b>Funcionarios</b>  | <b>Media</b> |
|---------------|----------------------|--------------|
| 1, A          | Innovación           | 1.8          |
| 1, B          | Eficacia             | 2            |
| 1, C          | Hacer Trámites       | 1            |
| 1, D          | Trámites y servicios | 1            |
| 2, A          | Usuario              | 1.2          |
| 2, B          | Simplificar          | 1            |
| 2, C          | Más s AP             | 1.4          |
| 2, D          | Eficacia             | 1.2          |
| 2, E          | Portal Redundancia   | 2            |
| 3             | S, T, I              | 1.8          |

Elaboración propia.

En el cuadro observamos las diferencias que el grupo de los *funcionarios* tuvo con el Panel en general. La pregunta del inciso 1A, referente al objetivo del portal desde el punto de vista de los gobiernos tuvo como concepto escogido en primer lugar a la *innovación*. Los funcionarios escogieron la *eficacia* en el inciso 1B, *la simplificación de la administración pública* en el 2C y la *eficacia* en el 2D. Las diferencias particulares que tiene este grupo con el conjunto de expertos puede indicar la idea que tienen acerca del funcionamiento de un portal local de Internet. Por ejemplo un funcionario es un implementador directo de esta nueva TIC en la administración pública. El concepto de *innovación* le genera una expectativa de *modernización de la gestión* y una búsqueda de la *confianza* ciudadana. El funcionario público ve en la *eficacia* del portal a un medio para apoyar a que los ciudadanos obtengan los resultados de la administración. Y por último la *simplificación de la administración* pública representa para los empleados de gobierno una mejora de los procesos y actividades propias de su trabajo con la intención de reducir las dificultades de

operación. Estos elementos se ofrecen como posibles explicaciones de las discrepancias del grupo de *Funcionarios* con el Panel en su conjunto.

En el siguiente cuadro se presentan los resultados del cuestionario para el grupo de los *Informáticos*.

**Cuadro 4. Resultados del cuestionario de primera ronda de los Informáticos.**

| Inciso | Informáticos         | Media      |
|--------|----------------------|------------|
| 1, A   | Eficiencia           | 1.33333333 |
| 1, B   | Eficiencia           | 1.33333333 |
| 1, C   | Hacer Trámites       | 1.33333333 |
| 1, D   | Trámites y Servicios | 1          |
| 2, A   | Usuario              | 1          |
| 2, B   | Simplificar          | 1          |
| 2, C   | Más s AP             | 1.16666667 |
| 2, D   | Eficiencia           | 1.66666667 |
| 2, E   | Portal Ancho         | 2.33333333 |
| 3      | S, T, I              | 1          |

Elaboración propia.

Los *Informáticos* seleccionaron la *eficiencia* para los incisos 1A, 1B y 2D, mientras que para el inciso 2C escogieron *hacer más sencillo el procesamiento de información y optimizar la gestión pública*. La interpretación que se ofrece para los resultados particulares de este grupo, es la natural inclinación hacia la consecución de resultados con poco esfuerzo o con ahorro de recursos que los ingenieros tienen para los procesos.

El procesamiento de información es el principal objeto de estudio y trabajo de la informática<sup>64</sup>. Por ello se infiere que *hacer más sencillo el procesamiento de información y optimizar la gestión pública* sea la característica que este grupo de panelistas considera más

<sup>64</sup> Véase el apartado inicial (1.1) de esta tesis.

adecuada para un portal de gobierno. La practicidad de los *Informáticos* queda ejemplificada con esta preferencia. También se observa que los valores de la media para los distintos incisos del cuestionario son en general bajos y cercanos a 1.

En el siguiente cuadro se presentan los resultados para el grupo de los *Académicos*, nuevamente se resaltan las diferencias con el panel en conjunto.

**Cuadro 5. Resultados del cuestionario de primera ronda para los Académicos.**

| <b>Inciso</b> | <b>Académicos</b>          | <b>Media</b> |
|---------------|----------------------------|--------------|
| 1, A          | Eficacia                   | 2.25         |
| 1, B          | satisfacción/participación | 1.75         |
| 1, C          | Hacer Trámites             | 1.5          |
| 1, D          | Trámites y Servicios       | 1.25         |
| 2, A          | Usuario                    | 1            |
| 2, B          | Simplificar                | 1            |
| 2, C          | Medio Difusión             | 1.25         |
| 2, D          | Eficacia                   | 1.5          |
| 2, E          | Portal Ancho               | 1.25         |
| 3             | S, T, I                    | 1.25         |

Elaboración propia.

En los incisos 1A, 1B y 2C, los académicos seleccionaron la *eficacia* y la *satisfacción/participación*. Para el inciso 2C seleccionaron *medio de difusión*. Como se indicó en el capítulo anterior, este grupo representa una visión externa de los portales. La *eficacia* que un sitio *web* le debe aportar a la administración pública puede ser considerada por los Académicos como una necesidad para conseguir los objetivos de los programas y políticos de gobierno. Mientras que la *satisfacción/participación* como objetivo ciudadano de un portal, se inclina hacia la idea de coparticipación entre gobierno y ciudadanos a través de una nueva TIC utilizada para potenciar la gestión pública. Finalmente, el uso del portal

como un *medio de difusión* para el gobierno, puede representar una opinión de los Académicos más orientada hacia el suministro de información relevante para la sociedad.

**Cuadro 6. Resultados generales del Panel de primera ronda por grupo de expertos.**

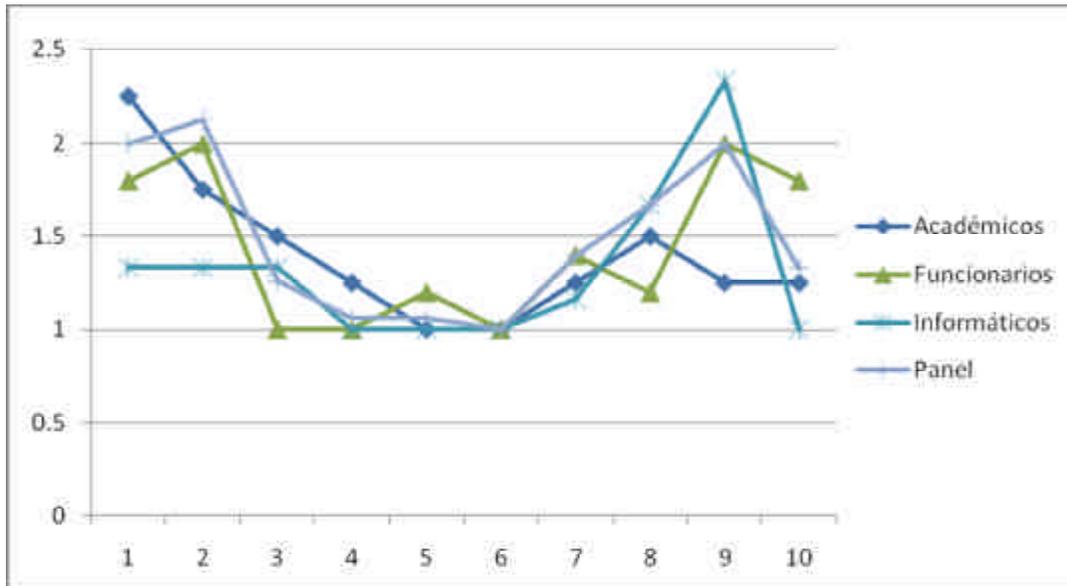
| <b>Inciso</b> | <b>Académicos</b>          | <b>Funcionarios</b>        | <b>Informáticos</b>  |
|---------------|----------------------------|----------------------------|----------------------|
| 1, A          | Eficacia                   | Innovación                 | Eficiencia           |
| 1, B          | satisfacción/participación | satisfacción/participación | Eficiencia           |
| 1, C          | Hacer Trámite              | Hacer Trámite              | Hacer Trámite        |
| 1, D          | Trámites y Servicios       | Trámites y Servicios       | Trámites y Servicios |
| 2, a          | Usuario                    | Usuario                    | Usuario              |
| 2, B          | Simplificar                | Simplificar                | Simplificar          |
| 2, C          | Medio Difusión             | Más sencilla la AP*        | Más sencilla la AP*  |
| 2, D          | Eficacia                   | eficacia                   | eficiencia           |
| 2, E          | Portal Ancho               | Portal Ancho               | Portal Ancho         |
| 3             | S, T, I                    | S, T, I                    | S, T, I              |

Elaboración propia. Nota: AP, es la abreviatura de administración pública.

La gráfica número 1 compara los valores de las medias de las respuestas de los grupos. En el eje de las abscisas tenemos los incisos del cuestionario y en las ordenadas se encuentran los promedios de las respuestas por grupo. Las líneas de colores muestran las trayectorias de los puntos de las respuestas de los panelistas. Se pueden observar las convergencias o divergencias de las opiniones entre los grupos de expertos. Se observa que los *Funcionarios* tienen una cercanía considerable con la opinión del Panel en su conjunto. Mientras que los *Informáticos* están muy alejados de los demás grupos en el tramo correspondiente a las primeras preguntas del cuestionario.

De manera general, la gráfica permite observar que los tres grupos de panelistas convergen en las preguntas de los incisos centrales. Las respuestas de esos incisos fueron resaltadas en negritas en el cuadro 2.

**Gráfica 1. Opiniones de los tres grupos de panelistas en la primera ronda.**



Las preguntas 1, 2, 8 y 9 tienen mayor dispersión. Gráficamente se puede observar la divergencia que para estas características del contenido de los portales tuvieron los panelistas.

Para valorar el nivel de acuerdo entre parejas de observadores, se propuso usar el estadístico *kappa* de Cohen. En primer lugar se traspasó la base de datos generada con las respuestas de todos los panelistas a las 10 preguntas de cuestionario de primera ronda de Excel a SPSS 15<sup>65</sup>. Posteriormente se transformaron las columnas de datos en filas para generar una base nueva con la cual trabajar parejas con los 15 panelistas. El ejercicio consistió en generar tablas cruzadas para parejas de expertos, de las cuáles se muestran 30 parejas para la primera ronda en el Anexo F. Para comparar las opiniones de las parejas de expertos, se ingresó toda la serie de respuestas de un panelista en una fila, y luego en una

<sup>65</sup> En el Anexo F se encuentran todas las respuestas de los panelistas de la primera ronda en Excel.

columna toda la serie de respuestas de otro panelista. En el siguiente cuadro se presentan los mejores niveles de entre todos los acuerdos del Panel.

**Cuadro 7. Resultados del estadístico *kappa*, nivel de acuerdo, primera ronda.**

| Panelista | muni1      | muni3      | Federal    | infoinde   | infosun    | uam3       | Flaxo       |
|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|
| muni1     |            |            |            | .439(.000) |            |            |             |
| muni3     | .327(.000) |            | .252(.006) |            |            |            |             |
| infosoft  |            |            |            |            |            |            |             |
| infoinde  |            | .439(.000) | .402(.000) |            |            |            |             |
| infoinde2 |            |            |            |            |            |            |             |
| infosun2  | .402(.000) |            |            |            |            |            |             |
| infosun   | .364(.000) | .514(.000) |            |            |            |            |             |
| infoflaxo |            |            |            |            | .626(.000) |            | 0.363(.000) |
| uam1      |            |            |            |            |            | .327(.000) |             |
| uam2      |            |            |            |            |            |            |             |
| uam3      |            | .589(.000) |            |            |            |            |             |
| flaxo     |            | .252(.006) |            |            |            |            |             |

Nota: El número fuera del paréntesis es el valor de kappa, mientras que dentro del paréntesis está el nivel de significancia del estadístico al 95%. Elaboración propia.

De las 30 parejas generadas, el cuadro 7 muestra solamente 13 cuyos niveles de significancia estadística son relevantes. En el cuadro podemos ver un nivel de acuerdo importante entre el panelista ‘infosun’ e ‘infoflaxo’, pues el valor del estadístico es de .625. Dado que son profesionistas de la misma formación y misma práctica laboral, se entiende que tengan un nivel de concordancia alto, aunque laboren en distintos lugares.

El panelista ‘muni3’ tiene acuerdos moderados con ‘uam3’, ‘infosun’ e ‘infoinde’. Así como un acuerdo mediano con el académico ‘flaxo’. El participante ‘muni1’ tiene tres acuerdos medianos con ‘infosun’, ‘infosun2’ y ‘muni3’. Por otro lado el panelista ‘federal’ tiene acuerdos medianos con ‘muni3’ e ‘infoinde’.

Los niveles de acuerdo mediano entre panelistas de los diferentes grupos reflejan una tendencia similar del rumbo que los contenidos de los portales deben tomar. Funcionarios

públicos, Académicos e Informáticos están medianamente de acuerdo en sus respuestas a las características de **usabilidad** y **valor público** ofrecidas por esta investigación en la primera ronda. Los Informáticos mostraron un mayor nivel de acuerdo, mismo que se observa desde el cuadro 4. Si bien no todos los panelistas coinciden entre sí, tenemos que las diferentes profesiones coinciden en aspectos relevantes de las funciones de los portales.

Dado el análisis efectuado a través de la estadística descriptiva, mediante la representación gráfica de las divergencias y convergencias del Panel, así como de los niveles de acuerdo entre pares de expertos, a manera de resumen se ofrecen las siguientes conclusiones del cuestionario de primera ronda:

- 1) El objetivo de un portal gubernamental es conseguir la *eficiencia* tanto para la administración pública como para los ciudadanos. La *eficiencia* entendida como el cumplimiento de los objetivos del gobierno y de los ciudadanos con un menor gasto de recursos. La *eficiencia* en los términos del enfoque de esta tesis, tiene un impacto directo sobre la capacidad del gobierno para administrar y operar su nodalidad ya que se agiliza el flujo de información bidireccional. Además, es un elemento capaz de mejorar *la autoridad* de la gestión pública porque con una mayor agilidad informativa y comunicativa vía Internet el gobierno hace más presente sus señales de autoridad pública. El flujo eficiente de información relevante de gobierno, le da a la administración pública una mayor capacidad de *organización* y tratamiento de sus procesos. Tenemos entonces que a través de la *eficiencia* se consigue aumentar los alcances de los recursos básicos del gobierno.

- 2) La posibilidad de encontrar *trámites en el portal*, realizarlos ahí mismo y lograr mecanismos que los hagan más simples, resultó ser el aspecto más relevante de contenido de un portal. Facilitar los trámites abre la posibilidad de que el gobierno obtenga sus recursos financieros de manera más sencilla y rápida. De tal suerte que la abundancia de trámites en un portal, fortalece el recurso básico de *tesoro* con el que un gobierno opera el control de la sociedad.
- 3) Un portal cuyo *diseño se centre en los usuarios*, es decir, que contenga lo que ellos consideran valioso: *Información relevante* de la administración pública, *servicios*, *trámites*, y *la posibilidad de comunicarse con su gobierno*.
- 4) La *eficacia* entendida como el cumplimiento del objetivo por el cual el usuario visita el portal. Usuarios satisfechos por utilizar las opciones de un portal, cumplen de mejor manera con sus obligaciones y toman mejores decisiones, se fortalecen los flujos de información entre las redes sociales.
- 5) Un portal cuya presentación de su contenido sea a través de *pocas páginas pero con muchas funciones* disponibles para el usuario. Esta característica del portal, le trae mayor capacidad de *organización* tanto al gobierno como a los usuarios.

Por último, se cuenta con 6 opiniones complementarias al cuestionario, que el mismo número de panelistas consideró pertinente dar. Esas opiniones son valiosas y se comentan en el Anexo B.

## 5.2 Segunda ronda del Panel Delphi

### 5.2.1 Preguntas del cuestionario de segunda ronda

Las diez respuestas de los reactivos del cuestionario de primera ronda fueron sintetizadas en los 5 incisos que se presentaron anteriormente. A partir de esa síntesis se desarrolló la primera pregunta del cuestionario de segunda ronda. Con ella se buscó establecer cuál de los elementos sustantivos identificados en la primera ronda tiene mayor importancia global para el contenido del portal. Para ello se presentó a los panelistas una pregunta con enunciados en donde se pudieran desarrollar más las características de los conceptos seleccionados por los panelistas en la primera ronda.

Desde la pregunta 2 y hasta la 5 se presentó un módulo con preguntas que profundizaron en el tema del **valor público**. Es decir, la utilidad sustancial que para la sociedad tiene el hecho de que un gobierno implemente un programa de portales *web* y de que los ciudadanos lo utilicen.

#### 5.2.1.1 Primer apartado del segundo cuestionario

Por lo tanto el primer apartado del cuestionario de segunda ronda fue titulado “Funcionamiento del portal”, con él, como se mencionó, se buscó dar la jerarquía a los conceptos elegidos como los más importantes por el panel en la primera ronda.

La pregunta es la siguiente:

1. Identifique los aspectos más relevantes para que un portal de gobierno funcione de la mejor manera. Haga un ranking del 1 al 7 con los siguientes enunciados:

- \_\_\_ El portal tiene los recursos de diseño y funcionalidad para optimizar la interacción entre el gobierno y los usuarios a través de Internet.
- \_\_\_ El portal permite que usuarios y gobierno logren los objetivos por los cuales utilizan el portal *web*.
- \_\_\_ El portal ofrece una amplia variedad de funciones en sus páginas.
- \_\_\_ El portal permite hacer trámites en línea.
- \_\_\_ El portal contiene información sobre trámites y servicios.
- \_\_\_ El diseño del portal está centrado en presentar información relevante y útil sobre el gobierno de su ciudad y en ofrecer servicios a los usuarios.
- \_\_\_ El portal está centrado en hacer más sencillo el procesamiento de información y optimizar la gestión pública.

### 5.2.1.2 Apartado dos del segundo cuestionario

En el apartado número dos, se presentó a los panelistas el concepto de **valor público** que se ha desarrollado en el capítulo tres de esta tesis, solamente que de manera resumida. Las preguntas del apartado son las siguientes:

2. Ordene las tres categorías, donde el número 1 es para la más importante y así sucesivamente de acuerdo a su juicio.
  - \_\_\_ *Servicios* que el gobierno proporciona.
  - \_\_\_ *Resultados* de la administración pública.
  - \_\_\_ *Confianza* que generan las acciones del gobierno.
  
3. Si usted debiese diseñar el portal de un gobierno local, ¿cuáles elementos considera importantes en materia de *Servicios* para ofrecer en él? Ordene de acuerdo a la importancia asignando 1 al más importante y así sucesivamente, donde el 4 sería para el elemento menos importante:
  - \_\_\_ Información relevante sobre su ciudad y su gobierno.

- Comunicación entre el gobierno y los usuarios del portal.
- Transacciones en línea, pago y realización de trámites y servicios.
- Participación ciudadana en la toma de decisiones del gobierno.

4. ¿Cuáles elementos de la categoría *Resultados* de la administración pública, considera usted que más valoran los ciudadanos en un portal de gobierno? Márquelos con el número 1 y marque con el número 2 los elementos que usted considera que no son tan valorados:

- Información sobre las labores del gobierno; noticias de avances y logros.
- Estados financieros, ingresos y ejercicio presupuestal.
- Programas de gobierno y detalles de su funcionamiento, para que los ciudadanos accedan a ellos.
- Proyectos de futuros programas.
- Concursos y licitaciones de obras públicas.
- Resultados de los concursos y licitaciones, adjudicaciones de proyectos.

5. ¿Cuáles elementos de la categoría *Confianza* que generan las acciones del gobierno, considera usted que más valoran los ciudadanos en el portal de gobierno? Márquelos con el número 1 y marque con el número 2 los elementos que usted considera que son menos valorados:

- Facilitar el flujo de información entre gobierno y ciudadanos.
- Mejorar los tiempos de respuesta para los servicios, quejas o solicitudes al hacerlo por Internet.
- Contar con directorios telefónicos y listas de correos electrónicos de los funcionarios.

- \_\_\_ Publicar organigramas de la administración pública.
- \_\_\_ Detallar atribuciones de los funcionarios, derechos y obligaciones de los ciudadanos a través de la publicación y descarga de bandos, reglamentos y leyes.
- \_\_\_ Información sobre el gasto público, asignación y elaboración presupuestaria.

Con las cuatro preguntas presentadas, se buscó establecer las prioridades en materia de **valor público** para el funcionamiento de los portales locales. Fueron incluidas las tres categorías del **valor público** que se han desarrollado en la presente investigación. Para las preguntas 2 y 3 se solicitó a los panelistas que establecieran un orden a los enunciados presentados. Mientras que para las preguntas 4 y 5 se pidió que establecieran valores de 1 para los enunciados de las funciones que más valorarían los usuarios en un portal, y valores de 2 para las funciones que menos valorarían los usuarios.

### 5.2.1.3 Apartado tres del cuestionario de segunda ronda

En la sexta pregunta se presentó un cuadro en donde se seleccionaron distintas categorías funcionales de los portales *web*, extraídas de los apartados de la primera y segunda ronda. La intención era hacer que los panelistas eligieran si es que dichas categorías podían contribuir al **valor público**, a la **usabilidad** o facilidad de uso, a ambas o a ninguna de las dos. La lista de categorías funcionales se presenta a continuación:

1. Información de servicios y trámites en el portal.
2. Simplificación de la gestión pública.
3. Conocer los resultados de las acciones de gobierno.
4. Elaboración de trámites desde la casa u oficina.
5. Buzón de quejas sobre la administración pública local y mecanismos de denuncia de corrupción en línea.

6. Utilización de las nuevas tecnologías de la información en el gobierno.
7. Funciones de transparencia y acceso a la información dentro del portal.
8. Poder participar en la toma de decisiones a través de blogs, encuestas en línea, entre otras opciones publicadas en el sitio.
9. Enlaces con otros sitios web (*links*).
10. El compromiso que un gobierno establece para operar un portal *web*.
11. La actualización y mantenimiento del portal *web*.

Por último, se pidió nuevamente a los panelistas que hicieran los comentarios que consideraran pertinentes, bajo la misma tónica del primer cuestionario. Ahora solamente se recibieron 3 opiniones. Estas se presentan también en el Anexo B.

### **5.2.2 Análisis de los Resultados de la Segunda Ronda**

Para la primera pregunta del segundo cuestionario, la opción *El portal permite hacer transacciones en línea* resultó la más favorecida y tiene una media de 3.06, resultando el valor más pequeño de entre las demás medias de los demás enunciados. Esto ratifica que los trámites en línea, es decir, la *función transacción*, fue ubicada como la más importante por los panelistas.

El elemento que fue considerado menos importante es: *El portal ofrece una amplia variedad de funciones en sus páginas*, con una media de 5.06.

En la segunda pregunta de este cuestionario, dentro de las categorías del **valor público** la más importante resultó ser *Servicios que el gobierno proporcione en línea*, puesto que los panelistas le dieron mayor cantidad de votos de primer lugar. La categoría tiene una media de 1.8.

La tercera pregunta trata el rubro de los *Servicios* y fueron las *Transacciones en línea, pago y realización de trámites y servicios*, las que resultaron tener menor media con un valor de 1.47.

Para la categoría *Resultados* de la administración gubernamental publicados en el portal se destacaron los siguientes 4 elementos:

- 1) *Programas de gobierno y detalles de su funcionamiento*, para que los ciudadanos accedan a ellos, con un valor medio de 1.13.
- 2) *Información sobre las labores del gobierno; noticias de avances y logros*, con una media de 1.33.
- 3) *Estados financieros, ingresos y ejercicio presupuestal y Proyectos de futuros programas*, ambos con una media de 1.4.

En la categoría de *Confianza*, la más valorada dentro de un portal es: *Mejorar los tiempos de respuesta para los servicios, quejas o solicitudes al hacerlo por Internet*, la cual tiene una media de 1.06 de acuerdo con el resultado del panel.

#### **Cuadro 8. Resultados del cuestionario de segunda ronda.**

| <b>Inciso</b> | <b>Panel</b>                 | <b>Media</b> | <b>Moda</b> | <b>Curtosis</b> | <b>Desviación Estándar</b> | <b>IDC</b> |
|---------------|------------------------------|--------------|-------------|-----------------|----------------------------|------------|
| 1             | Hacer trámites               | 3.06         | 2           | (-1.00)         | 2.15                       | NA         |
| 2             | Servicios                    | 1.8          | 1           | (-1.5)          | 0.88                       | 73.33      |
| 3             | Transacciones en línea       | 1.47         | 1           | (-1.61)         | 0.48                       | 63         |
| 4             | Programas de gobierno        | 1.33         | 1           | 15              | 0.25                       | 93         |
| 5             | Mejorar tiempos de respuesta | 1.06         | 1           | 15              | 0.25                       | 93         |

Elaboración propia a través de Excel. NA indica que para el inciso 1, el IDC no aplica.

La respuesta del inciso 1 tiene un valor alto de su media. La posición que más se repitió para los panelistas para el caso de *Hacer trámites* en el portal es la número dos, dato de su moda. La distribución platicúrtica y la desviación estándar revelan una fuerte dispersión de

la opinión de los expertos para la jerarquización de los elementos priorizados en la primera ronda.

Para esta misma pregunta del segundo cuestionario, el IDC no aplica debido a que se pidió a los panelistas que asignaran un orden a los conceptos según su importancia. En esta ocasión no se buscó directamente revelar la importancia de un concepto en comparación con otros, sino simplemente destacar cuál de las características enunciadas de un portal debería tener prioridad sin dejar de lado a ninguna de las demás que se presentaron al Panel. No obstante, los altos valores de la media y la moda quedaron mejor explicados con el análisis por grupo de los resultados del cuestionario. Éste se presenta en el apartado inmediato siguiente.

Los incisos 2, 3, 4 y 5 muestran un mejor nivel de acuerdo de los panelistas. Todos los conceptos muestran una moda de 1, destacándose su jerarquización en el nivel primordial. Para el inciso 2 se tuvo una desviación estándar un tanto grande sin embargo se puede ver que el IDC es aceptable. Mientras que los incisos 4 y 5 obtuvieron los mejores consensos del Panel, mostrando los valores más altos de IDC así como distribuciones leptocúrticas altas.

Los elementos del cuadro del inciso 6 del cuestionario que contribuyen al **valor público**, de acuerdo con los panelistas son los cuatro siguientes:

- Conocer los resultados de las acciones de gobierno.
- Buzón de quejas sobre la administración pública local y mecanismos de denuncia de corrupción en línea.
- Funciones de transparencia y acceso a la información dentro del portal.
- El compromiso que un gobierno establece para operar un portal *web*.

Mientras que los elementos que contribuyen tanto al **valor público** como a la **facilidad de uso** son:

- Información de servicios y trámites en el portal.
- Elaboración de trámites desde la casa u oficina.
- La utilización de las nuevas TIC en el gobierno.
- La actualización y mantenimiento del portal *web*.
- La simplificación de la gestión pública.
- Poder participar en la toma de decisiones a través de blogs, encuestas en línea, entre otras opciones publicadas en el sitio.

Por otro lado, el panel de expertos consideró que los enlaces con otros sitios *web (links)* no tienen contribución ni al **valor público** ni a la *facilidad de uso*.

### 5.2.3 Análisis por grupo

Al efectuar el análisis por grupo se pueden notar las diferencias que caracterizan a cada tipo de panelistas. Comenzando por los Funcionarios, tenemos el cuadro siguiente:

**Cuadro 9. Resultados del cuestionario de segunda ronda de los funcionarios.**

| <b>Inciso</b> | <b>Funcionarios</b>          | <b>Media</b> |
|---------------|------------------------------|--------------|
| 1             | Hacer trámites*              | 2.6          |
| 2             | Resultados                   | 1.6          |
| 3             | Transacciones en línea       | 1            |
| 4             | Programas de gobierno        | 1            |
| 5             | Mejorar tiempos de respuesta | 1            |

Elaboración propia.

El grupo asignó mayor importancia para dos de las siete variables de la pregunta 1, referente a los aspectos más relevantes para que un portal de gobierno funcione de la mejor manera: *Hacer trámites en el portal y el portal está centrado en hacer más sencillo el*

*procesamiento de información y optimizar la gestión pública*, fueron las variables que para los funcionarios resultaron más importante, ambas con una media de 2.6.<sup>66</sup> La categoría del **valor público** más relevante para los funcionarios es la publicación de *Resultados de la administración pública* en el portal. Los valores de las medias para los siguientes incisos son inferiores. Esto indica que los funcionarios consultados coinciden más en sus respuestas individuales para aspectos de los incisos 3, 4, y 5. Por lo tanto, para este grupo se puede señalar que hay convergencias fuertes en cuanto a las funciones ofrecidas en los portales *web* de gobierno para los ciudadanos.

En el siguiente cuadro se muestran los resultados de la segunda ronda para los Informáticos:

**Cuadro 10. Resultados del cuestionario de segunda ronda de los Informáticos.**

| <b>Inciso</b> | <b>Informáticos</b>          | <b>Media</b> |
|---------------|------------------------------|--------------|
| 1             | Hacer trámites               | 3            |
| 2             | Servicios                    | 1.66         |
| 3             | Transacciones en línea       | 1.33         |
| 4             | Programas de gobierno        | 1.16         |
| 5             | Mejorar tiempos de respuesta | 1            |

Elaboración propia.

En el cuadro 10 se puede observar que los Informáticos le dieron prioridad a la variable *Hacer Trámites* en el portal<sup>67</sup>. Los *Servicios* fueron la categoría del **valor público** seleccionada como la principal. Esta es la única diferencia con el grupo anterior de panelistas. El carácter de optimización propio del perfil de las ingenierías queda nuevamente transmitido en la preferencia del inciso 5, la *eficiencia* puesta en términos de *mejorar tiempos de respuesta*.

<sup>66</sup> No obstante, los dos valores de las medias para ambas variables indican que cada uno de los integrantes de este grupo de panelistas consideran en primer lugar otro tipo de aspectos del portal, véase el cuadro de resultados generales de la segunda ronda.

<sup>67</sup> Sin embargo el valor de su media 3, es alto, por lo que se infiere que de manera individual varios de los panelistas de este grupo consideraron otros aspectos como más relevantes para esta pregunta del cuestionario. Nuevamente se pide al lector que consulte el cuadro general de resultados de la segunda ronda.

Por último se tienen los resultados de esta ronda para los Académicos:

**Cuadro 11. Resultados del cuestionario de segunda ronda de los Académicos.**

| <b>Inciso</b> | <b>Académicos</b>             | <b>Media</b> |
|---------------|-------------------------------|--------------|
| 1             | Eficiencia                    | 3.25         |
| 2             | Confianza                     | 2            |
| 3             | Transacciones en línea        | 1.75         |
| 4             | Estados financieros           | 1            |
| 5             | Mejorar tiempos de respuesta* | 1.25         |

Elaboración propia.

Este grupo por su parte, consideró que la *eficiencia* es el aspecto más relevante para que un portal funcione de la mejor manera. A diferencia de los dos grupos anteriores que señalaron que *Hacer Trámites* es lo sustancial. La categoría del **valor público** seleccionada por los Académicos fue la *Confianza*. Aquí se destaca la diferencia principal entre los criterios de los tres grupos, pues como se acaba de ver, cada uno de ellos eligió una categoría diferente. Otra diferencia de este grupo con el Panel en su conjunto es el haber seleccionado a los *Estados financieros* como el elemento principal de la categoría *Resultados*.

En el quinto inciso, se registró un empate entre los aspectos *Mejorar tiempos de respuesta* y *Facilitar el flujo de información* entre el gobierno y los ciudadanos. Esto muestra una preocupación adicional de los Académicos como observadores externos de los portales. Un perfil que apunta más hacia las consideraciones de atención del gobierno con los ciudadanos.

Por último en el siguiente cuadro se ofrecen a manera de listado, los resultados por grupo para que puedan ser observados conjuntamente.

**Cuadro 12. Comparativo entre los tres grupos de expertos.**

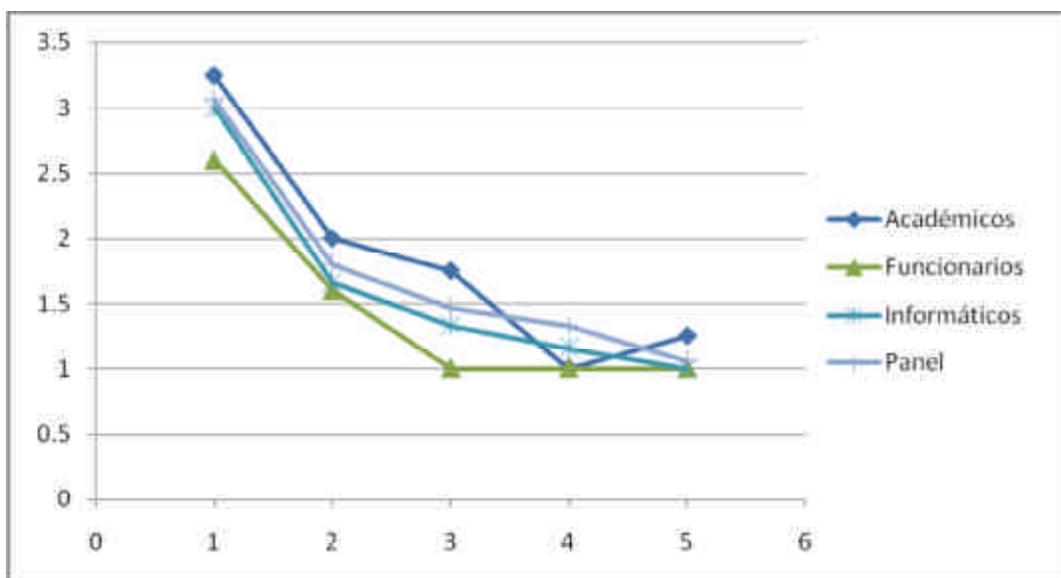
| Inciso | Académicos                    | Funcionarios                 | Informáticos                 |
|--------|-------------------------------|------------------------------|------------------------------|
| 1      | Eficiencia                    | Hacer trámites**             | Hacer Trámites               |
| 2      | Confianza                     | Resultados                   | Servicios                    |
| 3      | Transacciones en línea        | Transacciones en línea       | Transacciones en línea       |
| 4      | Estados financieros           | Programas de gobierno        | Programas de gobierno        |
| 5      | Mejorar tiempos de respuesta* | Mejorar tiempos de respuesta | Mejorar tiempos de respuesta |

Elaboración propia.

Los asteriscos señalan de nueva cuenta los aspectos en los que cada grupo consideró una opción adicional. El fondo de color gris señala convergencias entre dos grupos. El fondo azul muestra los aspectos coincidentes de los tres grupos.

La gráfica número dos muestra la tendencia de las opiniones de los tres grupos en el cuestionario de la segunda ronda. Se observa que la línea de los Académicos está considerablemente separada de la de los Funcionarios. Mientras que la línea de los Informáticos está muy cercana a del Panel en conjunto.

**Gráfica 2. Opiniones de los tres grupos de panelistas en la segunda ronda.**



Nuevamente en el eje horizontal se presentan los incisos de las preguntas y en el vertical están los valores de las medias para las respuestas.

La pregunta número 1 requería de los panelistas la ordenación jerárquica de los elementos seleccionados en la primera ronda. En la gráfica se observan las diferencias de opinión entre los tres grupos, a partir de la separación entre los puntos que los identifican; así mismo la distancia entre los puntos es reflejo del alto valor de la desviación estándar.

Las preguntas 2, 3, 4 y 5 muestran gráficamente menos dispersión, en particular la 4 y la 5 tienen valores de .25 para su desviación estándar.

A continuación el cuadro 13 muestra los valores para el estadístico *kappa* de Cohen del segundo cuestionario. Cabe señalar que se volvieron a calcular para los mismos pares de participantes que en la ronda anterior.

**Cuadro 13. Resultados del estadístico *kappa*, nivel de acuerdo, segunda ronda.**

| Panelista | muni1      | muni3      | federal    | infoinde   | infosun    | uam3       | flaxo      | infoflaxo  |
|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| muni1     |            |            |            | .439(.000) |            |            |            |            |
| muni3     | .378(.000) |            | .252(.006) |            |            |            |            |            |
| Infosoft  |            |            |            |            |            |            |            |            |
| Infoinde  | .217(.041) | .373(.000) | .373(.000) |            |            |            |            |            |
| infoinde2 |            |            |            |            |            |            |            |            |
| infosun2  | .281(.006) |            |            |            |            |            |            | .373(.000) |
| Infosun   | .364(.000) | .165(.124) |            |            |            |            |            |            |
| Infoflaxo |            |            | .217(.041) |            | .217(.043) |            | .269(.011) |            |
| uam1      |            |            |            |            |            | .327(.000) |            |            |
| uam2      |            |            |            |            |            |            |            | .321(.002) |
| uam3      |            | .378(.000) |            |            |            |            |            |            |
| Flaxo     |            | .252(.006) |            |            |            |            |            |            |

Nota: El número fuera del paréntesis es el valor de *kappa*, mientras que dentro del paréntesis está el nivel de significancia del estadístico al 95%. Elaboración propia.

La segunda ronda arrojó datos de niveles de acuerdo menos altos entre los panelistas de acuerdo al criterio establecido en esta tesis. (Aguilera, 2001: 181). El cuadro 13 presenta los resultados de las parejas con niveles de significancia relevantes también.

En primera instancia se tiene que ‘infoinde’ y ‘muni1’ resultaron tener al acuerdo más alto en esta parte del ejercicio. Su nivel es moderado. Mientras que las demás parejas de panelistas tienen acuerdos medianos en su totalidad. Nuevamente se considera que este tipo predominante de acuerdo es bueno, pues en general indica que se tiene una opinión similar acerca de las características de **valor público** del portal local. Esta convergencia de visiones multidisciplinarias de los sitios web obtuvo menos dispersión, tal y como se observó en la gráfica número 2.

Con el análisis efectuado a través de la estadística descriptiva, mediante la representación gráfica de las divergencias y convergencias del Panel, así como de los niveles de acuerdo entre pares de expertos, a manera de resumen se ofrecen las siguientes conclusiones del cuestionario de segunda ronda:

- 1) Las *transacciones en línea* fueron el elemento funcional más favorecido por la opinión de los expertos consultados. La utilidad práctica del portal *web* de gobierno consolida su importancia.
- 2) El elemento de valor público más importante para publicarse en el sitio *web* de acuerdo al estudio es: *Servicios que el gobierno proporcione en línea*.
- 3) Para la categoría de los *Resultados* de gobierno, los elementos más destacables en un portal son aquellos que informen la actividad que desarrolla el gobierno a través de sus programas y los elementos transparencia que informen del estado de la situación económica y operativa de la administración local.
- 4) *Mejorar el tiempo de respuesta* de las solicitudes ciudadanas y de las actividades de gobierno mediante la operación del gobierno electrónico con sitios web, fue

seleccionada por los panelistas como la opción que más contribuye a la generación de *Confianza* en el gobierno.

Por último, se cuenta con 3 opiniones complementarias al cuestionario, que el mismo número de panelistas consideró pertinente dar. Esas opiniones son valiosas y se comentan en el Anexo B.

## **Capítulo 6. CONCLUSIONES DEL ESTUDIO Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA PARA SITIOS *WEB* OFICIALES A NIVEL LOCAL EN MÉXICO.**

### **6.1 Conclusiones generales del estudio**

Esta investigación se basó en dos enfoques principales que dan el contexto al tema de gobierno electrónico. En primer lugar, se señaló que en la actualidad vivimos en una era de auge tecnológico en donde *la información y el conocimiento* se han convertido en factores relevantes de la producción. Conforme avanzó la investigación se ratificó que la sociedad informacional y del conocimiento tiene vigencia dentro del ámbito gubernamental en cuanto a que los portales de gobierno deben suministrar información para contribuir a una de gestión pública más *eficiente*, moderna, funcional y que sea cercana en todo momento a los ciudadanos.

En segundo lugar, se señaló que la modernización del gobierno o de la gestión pública a través de la utilización de nuevas TIC es un tema de mucha importancia para un país como México. Como se revisó en uno de los capítulos precedentes, la NGP tiene una serie de planteamientos que buscan mejorar la actuación de la administración pública. El gobierno electrónico es una herramienta actual capaz de cumplir con los requerimientos de la NGP, como por ejemplo ser un instrumento facilitador de productividad que genere incentivos para ahorrar recursos en el suministro y en la obtención de servicios; o a través de la descentralización de las operaciones gubernamentales; con el seguimiento de políticas y programas de gobierno y con la rendición de cuentas. Estos puntos destacan en los resultados de los dos cuestionarios aplicados al panel de expertos que se revisaron, interpretaron y comentaron en el capítulo anterior. Si se implementa de manera adecuada el

gobierno electrónico a través de sitios *web* gubernamentales, puede contribuir sustancialmente a la *eficiencia* y *eficacia* en los procesos gubernamentales de atención a los ciudadanos.

La relación entre las variables aquí consideradas, **usabilidad** y **valor público**, es estrecha. Se ha mostrado que a mayor *usabilidad* de los portales, mayor será el *valor público* que se genera para la sociedad. Lo anterior también se establece debido a los resultados de los dos cuestionarios aplicados al panel de expertos. Así entonces se llegó a que los tres grupos que integraron el ejercicio convergieran en que un portal gubernamental ya no es un elemento de *innovación* o modernidad de la administración pública, sino que es una herramienta para apoyar tanto al gobierno en sus procesos administrativos como al ciudadano usuario en sus necesidades relacionadas con el sector público.

Aunado a lo anterior, se concluyó que el portal debe tener un *diseño centrado en el usuario*. Este se refiere a que en el portal aparezcan publicadas y sean funcionales características como la información de alta calidad o conocimiento explícito acerca del gobierno de un municipio o delegación; servicios públicos y trámites disponibles en línea, así como que todas las funciones del portal sean fáciles de encontrar, entender y ejecutar.

Los resultados de esta investigación destacan que la *eficiencia* de un portal gubernamental en su funcionamiento es una característica primordial tanto para los ciudadanos como para los gobiernos que lo implementan. Es decir, se prefirió aquel portal que exija gastar menos recursos para su utilización y genere más resultados para el usuario. Esta es una preferencia por un tipo de relación *cliente-proveedor* dentro de un sitio *web* oficial. En este caso el cliente es el usuario del portal y el proveedor es el gobierno que publica y opera dicho sitio.

La relación entre usuarios y gobierno a través del portal debe ser completamente funcional y práctica. En el ámbito local ha quedado demostrado que el contenido más adecuado para un sitio *web* es el nivel operativo. Es decir, que a los usuarios del portal se les ofrezcan una serie de servicios de información, comunicación y transacción. La abundancia de estos servicios en las páginas de un portal oficial genera **valor público**. Mientras que los contenidos de tipo político como todas aquellas características identificadas con la participación ciudadana, la democracia, la expresión social, la difusión de las acciones de gobierno en el sentido informativo-noticioso, quedaron en segundo término. También se prefirió un portal con pocas páginas que tengan muchas funciones disponibles para el usuario.

Los planteamientos de la NGP dan cuenta de estos hallazgos que se depuraron con la aplicación del Panel Delphi. Por ejemplo, es fundamental el hecho de que al consultarse o visitarse un portal *web* oficial, se resuelvan las operaciones y los trámites gubernamentales que los usuarios buscan. Esta es la razón por la que visitan los portales. Es decir, la *eficacia* del portal es uno de los elementos sustantivos hallados en la investigación. Este es un aspecto que parece obvio. No obstante, para muchos usuarios de los portales tal vez aún no exista la suficiente confianza para efectuar transacciones en línea y por ello quizás sólo consulten un portal para obtener información simple.

Los ciudadanos han comenzado a exigir de la administración pública lo que se recibe comúnmente de un servicio proporcionado por la iniciativa privada: *Respuestas rápidas y productos de calidad*. Esta afirmación está fuertemente sustentada en los marcos teóricos utilizados en esta investigación. Se señaló en el capítulo 3 que el punto de partida de la NGP es plantear propuestas que solucionen el mal desempeño de los gobiernos, en

particular después de fracasos fiscales y políticos. La OCDE fue tajante al afirmar que las nuevas TIC deben de auxiliar en la generación de un mejor gobierno. El Panel Delphi se inclinó también por *la eficiencia, la eficacia y la simplificación de la administración pública*, plasmados a través de los sitios *web* oficiales. Lo político y la expresión social quedaron relegados dentro de los portales de Internet. Además hay otras instancias en línea más adecuadas para ello, operadas por ONG y que son materia de otro tipo de investigaciones, tal vez más sociológicas.

Los portales de Internet a nivel local, es decir, para los municipios mexicanos, representan un nivel operativo. Mientras que los portales estatales y federales tienen más elementos políticos e informativos, por lo tanto un sitio *web* es una herramienta más útil para que las acciones de los gobiernos lleguen de forma más directa a los ciudadanos. Este enfoque del uso de los portales complementa los planteamientos de la OCDE en la materia. Los estudios de dicho organismo que se consultaron para este trabajo tienen un enfoque más general del gobierno electrónico. Se considera que el enfoque aquí propuesto es más específico y va directo a la interacción gobierno-ciudadanos. Así mismo se propuso un punto de referencia amplio para estudiar el funcionamiento de los portales locales. A través de la identificación de los elementos más relevantes de *usabilidad* y del *valor público* se pudo encontrar un conjunto de características de contenido y funcionalidad que nutra el diseño de posibles instrumentos de evaluación para las páginas y los portales de ciudades mexicanas. Esto se sustenta en la certeza de haber encontrado muchas características esenciales de contenido de los portales.

El portal gubernamental es un nodo funcional del gobierno. Mediante su implementación se puede tener acceso con mayor rapidez a los procesos de recopilación y emisión de

información necesaria para la toma de decisiones gubernamentales en toda materia. Aunque el gobierno sea más que solo un proveedor de servicios o tenga otras prioridades, colocarse al centro de las redes sociales y de información es una necesidad en una época en la que la conectividad y el flujo de información son factores de éxito para cualquier organización.

Mucha de la gran variedad de propósitos que persigue un gobierno como mecanismo de orden y control de la sociedad, bien pueden colocarse en Internet. La presencia en línea del gobierno le facilita sus acciones de *detección* de la situación de su localidad y de las necesidades de los ciudadanos. El portal *web* también le facilitará cada vez más al gobierno ejercer la *afectación* del estado de la sociedad cuando la *segmentación digital* vaya disminuyendo al paso del tiempo. Por eso es importante que los municipios y delegaciones adopten las nuevas TIC para sus actividades regulares y se preparen para el futuro.

Las características sustanciales para el contenido de un portal local encontradas en este trabajo, fortalecen los recursos básicos de *nodalidad*, *tesoro*, *organización* y *autoridad* del gobierno. La *eficiencia* en los términos del enfoque de esta tesis, tiene un impacto directo sobre la capacidad del gobierno para administrar y operar su nodalidad ya que se agiliza el flujo de información bidireccional. Además, es un elemento capaz de mejorar *la autoridad* de la gestión pública porque con una mayor agilidad informativa y comunicativa vía Internet el gobierno hace más presentes sus señales de *autoridad* pública. El flujo eficiente de información relevante de gobierno le da a la administración pública una mayor capacidad de *organización* y tratamiento de sus procesos. Tenemos entonces que a través de la *eficiencia* se consigue aumentar los alcances de los recursos básicos del gobierno.

La información que el gobierno obtenga al operar su portal de Internet, será también relevante para las decisiones que debe tomar en materia de políticas públicas. El sitio *web* se constituye en un moderno y útil receptor nodal para toda la situación sobre la ciudad puesto que los usuarios en general emiten información al consultar las páginas oficiales, aunque no sean necesariamente ciudadanos. Efectivamente los usuarios de un portal podrían requerir servicios del gobierno de una ciudad que no fuera la propia, e incluso pueden aspirar a ser ciudadanos de ella e informarse de la situación de la misma vía el sitio *web*.

El valor público está por encima de la expresión ciudadana a través de la funcionalidad de un portal gubernamental en el sentido de que este le proporciona utilidad al gobierno y a los ciudadanos. La *eficiencia* en términos de los sitios *web* oficiales va para los dos lados. A los ciudadanos les simplifica la vida al hacer más sencillos los procedimientos para enterarse de los trámites, de sus requisitos y luego poder efectuarlos. El gobierno puede hacer más *eficiente* su gestión administrativa al contratar o requerir menos gente para su organización; al suministrar servicios de información, comunicación y transacción a diferentes horas, a distancia, al mismo tiempo a varios usuarios, o bien fuera de horarios de oficina. Todo lo anterior es parte del gobierno 24/7.

Los obstáculos principales para el éxito de un programa de gobierno electrónico a través de portales *web* que se encontraron en este estudio son tres, aquí se presentan junto con las posibles alternativas de solución de acuerdo a los resultados alcanzados en esta tesis:

- 1) La competencia con otros agentes por la nodalidad. Para solucionar este problema, el diseño del portal gubernamental debe de estar orientado a satisfacer las

necesidades de información relevante que buscan sus potenciales usuarios. Si el portal contiene la información relevante que conduce a sus opciones de trámites, servicios, comunicación y participación con las autoridades de su ciudad, se tendrá una alta probabilidad de llegar a las páginas del portal por rutas externas. Es decir, la visibilidad del portal será garantizada y con ello cumplirá su objetivo de atender eficientemente a los usuarios. La facilidad de uso de las opciones publicadas en sus páginas garantizarán que el portal sea accesible; el diseño adecuado de contenidos y la arquitectura de la información ancha facilitarán la navegabilidad del portal. El ordenamiento inteligente de la información contenida eliminará la posibilidad de que sean otros agentes diferentes al gobierno quienes suministren información más valiosa a los ciudadanos, en materia gubernamental.

2) La burocracia operativa. Si esta pieza clave de la organización de la administración pública no está diseñada ni funciona para la eficiencia y la eficacia laboral y además muestra cierto recelo para la modernización de la gestión pública, se tiene un fuerte obstáculo para la adopción de nuevas TIC y procedimientos dentro del gobierno.

3) **La captura política del funcionamiento del portal y el ‘hold-up’ informático.**

Como se pudo ver dentro de los resultados de la consulta a expertos en gobierno electrónico, los aspectos políticos quedan relegados a segundo término en la operación y en el uso de portales *web*. La utilidad práctica y la relación funcional *cliente-proveedor* son las características más relevantes del diseño y funcionamiento de un portal. Es importante establecer que los cambios de personal que trabaja en el gobierno, así como los cambios de administración y la alternancia de partidos políticos le dan a los sitios *web* cambios significativos a su operatividad. Si un

gobierno utiliza el portal para promocionar políticamente su administración o si promueve intereses ajenos a los ciudadanos restando las capacidades del gobierno electrónico, podemos hablar de una captura política de esta herramienta. Cuando las nuevas administraciones de una ciudad llevan a cabo un proceso de actualización de la situación del gobierno local, el portal puede perder funcionalidad o incluso declararse en construcción para realizar los ajustes necesarios. De manera extrema, se puede dar la posibilidad de que un nuevo gobierno de alguna ciudad no considere prioritario mantener en funcionamiento óptimo su sitio *web*, o tal vez que ni siquiera desee tener uno. Para dichos casos se genera un ‘*hold-up*’ informático en el portal. Es decir, no se cumple con la utilización de una herramienta que aporta todo el valor posible que aquí se ha señalado.

En el ejercicio con el panel de expertos se ubicó de diferentes maneras y en repetidas ocasiones a los *trámites por Internet* como un aspecto esencial del funcionamiento de un portal. La importancia de contener *información sobre trámites* dentro del sitio *web* tiene dos sentidos. El primero es en un nivel estático, pues la simple emisión de información referente a los requisitos de los trámites que ofrece el gobierno de una ciudad, ya es por sí misma valiosa, porque le permite al ciudadano usuario tomar alguna decisión. Además, se le permite ahorrar recursos como tiempo y dinero para el traslado a la oficina física del gobierno de la ciudad que le ofrece un servicio. El segundo sentido está en el hecho de que los *trámites en línea* ahorran más recursos a ambos interesados, facilitan el procesamiento de la información, vuelven más dinámica la relación gobierno-ciudadano y abren camino a la modernización de la administración pública.

Facilitar los trámites abre la posibilidad de que el gobierno obtenga sus recursos financieros de manera más sencilla y rápida. De tal suerte que la abundancia de trámites en un portal, fortalece el recurso básico de *tesoro* con el que un gobierno opera el control de la sociedad.

Los *trámites* en la primera ronda del Panel Delphi fueron resaltados en las siguientes opciones ofrecidas a los participantes: *Los aspectos que harían que un usuario consultara de nuevo un portal; el tipo de información que esperaría encontrar en el portal; la simplificación de los procesos de realización de los servicios y; las características que un portal oficial debe contener.*<sup>68</sup>

En la segunda ronda, los trámites fueron resaltados en el *ranking de aspectos más relevantes de un portal; en los servicios que debe de ofrecer el portal; y en el cuadro de elementos de valor público, usabilidad y la combinación de ambos.*<sup>69</sup>

## **6.2 Conclusiones de las dos rondas del Panel Delphi**

Con el Panel Delphi en dos rondas se encontraron los elementos sustantivos de contenido y funcionalidad de los portales *web* a nivel local para las ciudades mexicanas. Los elementos que la primera ronda destacó como los más importantes fueron la *eficiencia* del portal para ambas partes de la interacción: gobierno y ciudadanos; la posibilidad de *encontrar información sobre trámites y poder realizarlos en línea; la simplificación de los mismos trámites vía el portal; el diseño centrado en el usuario; la eficacia* del portal entendida como el cumplimiento del objetivo por el cual el usuario visita el portal; y *el portal ancho*.

Dichos elementos fueron incluidos en la primera pregunta del cuestionario de la segunda ronda. El objetivo de lo anterior fue solicitar al panel la elaboración de una jerarquía entre

---

<sup>68</sup> Véanse las preguntas 1C, 1D, 2B, 2E y 3 del cuestionario de primera ronda. El cuestionario aparece íntegramente en el Anexo A.

<sup>69</sup> Véanse las preguntas 1, 3 y 6 del cuestionario de segunda ronda, también en el Anexo A.

estos elementos para poder establecer el orden de importancia del contenido que debe ser publicado en un sitio *web* oficial en el contexto que esta tesis establece.

Las dos características fundamentales resultaron ser las *Transacciones en línea y el portal centrado en hacer más sencillo el procesamiento de información y optimizar la gestión pública*.

Mientras que el elemento mejor calificado en la primera ronda que en la ordenación final del segundo cuestionario fue considerado menos destacado, pero no por ello menos importante es *El portal ofrece una amplia variedad de funciones en sus páginas*.

En el cuestionario de segunda ronda se buscó identificar las características del portal que contribuyeran al valor público, para ello se profundizó en la serie de preguntas sobre este tema en específico. La categoría de **valor público** más importante es la de los *Servicios que el gobierno proporciona en línea* y dentro de los servicios fueron las *Transacciones en línea, pago y realización de trámites y servicios* los que resultaron seleccionados.

Para la categoría *Resultados* de la administración gubernamental publicados en el portal se destacaron los siguientes elementos:

- 1) *Programas de gobierno y detalles de su funcionamiento, para que los ciudadanos accedan a ellos*. Este aspecto le otorga importancia no solamente a la información relevante que se hace pública en el portal, sino que abre la posibilidad para la participación ciudadana en la retroalimentación de los programas y de las políticas públicas llevadas a cabo por el gobierno de su ciudad.

2) *Información sobre las labores del gobierno; noticias de avances y logros.* Este elemento se debe vincular directamente con la rendición de cuentas y la transparencia que se facilitan con la operación del sitio *web*.

3) *Estados financieros, ingresos y ejercicio presupuestal.* Este elemento es también parte de la rendición de cuentas y la transparencia habilitadas dentro del portal. No obstante, es una manera de generar la confianza ciudadana en las autoridades.

4) *Proyectos de futuros programas.* Esta opción facilita la toma de decisiones de los usuarios del portal pues les hace ver un panorama del rumbo que tomarán las acciones de gobierno. Además se genera confianza al abatir posibles incertidumbres de las actividades y de los planes del gobierno.

En la categoría de *Confianza*, la característica más valorada dentro de un portal es: *Mejorar los tiempos de respuesta para los servicios, quejas o solicitudes al hacerlo por Internet.* Este elemento se asocia con la *eficiencia, la eficacia y el diseño centrado en el usuario* de un portal. Todos ellos son elementos de la *usabilidad*, esta es una forma más de vinculación entre la *facilidad de uso* y la consecución del *valor público*.

Los elementos de contenido funcional de un portal que contribuyen al **valor público**, según los resultados del ejercicio con el Panel Delphi son:

- Conocer los resultados de las acciones de gobierno.
- Buzón de quejas sobre la administración pública local y mecanismos de denuncia de corrupción en línea.
- Funciones de transparencia y acceso a la información dentro del portal.

- El compromiso que un gobierno establece para operar un portal *web*.

### 6.3 Conclusiones del experimento y de la metodología

La utilización del Panel Delphi estimuló la autonomía de las respuestas de los participantes. Los cuestionarios al haber sido contestados de forma individual y en total libertad de tiempo y espacio por los panelistas, hicieron fluir las opiniones de manera razonada e individual. Sin ninguna influencia o factor condicionante de la opinión personal.

Además se consiguieron visiones complementarias y un marco de análisis más rico en cuanto a que las diferentes disciplinas profesionales de los panelistas aportaron ideas que generaron una visión más amplia del funcionamiento y de los objetivos del gobierno electrónico.

Se podría pensar que el gran ausente en este experimento de tesis es el ciudadano común. Aquél que trata de realizar consultas y trámites gubernamentales en los sitios *web* que aquí se discuten. Sin embargo en su oportunidad se señaló que el Panel Delphi aprovechó las experiencias disponibles o los '*expertise*'<sup>70</sup> de las tres diferentes disciplinas profesionales, *Funcionarios, Informáticos y Académicos*. Para hablar de esto, se tiene el siguiente apartado.

En cuanto a las herramientas estadísticas utilizadas para el análisis de los datos arrojados por las respuestas de los dos cuestionarios, las medidas de tendencia central tuvieron un papel muy importante para ubicar los conceptos más importantes detrás de los contenidos publicados en un portal. A partir de la utilización de la media (promedio simple) se pudo establecer directamente cada característica sustancial de usabilidad y valor público. No

---

<sup>70</sup> La traducción oficial de esta palabra inglesa es 'pericia'.

obstante, fue la moda de cada respuesta la que indicó con mayor precisión las preferencias de los panelistas y por consiguiente el diseño de las recomendaciones para el mejor funcionamiento del portal *web*. Con la desviación estándar y la Curtosis se pudieron ubicar los puntos donde los consensos de los panelistas eran más débiles y por lo tanto, las causas de las divergencias resultantes. El análisis gráfico de las dos rondas de cuestionarios fortaleció las conclusiones que dieron los números arrojados por la estadística.

El IDC y el estadístico *Kappa* fueron un par de medidas interesantes que complementaron el análisis de las dispersiones de los datos de las respuestas con respecto a los valores centrales. En otras palabras, utilizar el IDC y la *Kappa* ayudó a establecer las diferencias de criterios entre los tres diferentes grupos de panelistas. Mismas que como se demostró, no fueron muy amplias puesto que en general se obtuvieron consensos de más de 50% y acuerdos moderados y medianos.

#### **6.4 Agenda de investigación pendiente**

Para la elaboración de esta tesis no se dispuso de tiempo suficiente para probar otro tipo de experimentos u otros métodos de prospectiva, como por ejemplo los extrapolativos o de correlación mencionados en el apartado 4.1.

Un ejercicio pendiente puede ser la realización de un *grupo de enfoque* con un conjunto de expertos en gobierno electrónico. Por ejemplo dividiendo a los participantes en tres grupos tal y como se hizo en el Panel Delphi aquí utilizado. De esa forma se podrían encontrar otro tipo de divergencias o convergencias en la materia. Lo que resultaría una interesante labor.

Debido a los límites de tiempo que esta Tesis de Maestría impuso, no fue posible en esta ocasión llevar a cabo un proceso experimental amplio. Por ejemplo la aplicación de muchos

cuestionarios similares a los utilizados en el Panel Delphi aquí analizado. Una encuesta similar en contenido pero dirigida hacia usuarios comunes de los sitios *web* sin experiencia en su diseño, estudio y operación para buscar las características de **usabilidad** y **valor público** de los portales gubernamentales de Internet sería otra experiencia muy relevante. De hecho podría representar un complemento muy valioso para este estudio, puesto que sería la opinión de primera mano de las personas para quienes va dirigido el portal gubernamental y el actuar mismo de la administración pública. Estas características, bien pueden delimitarse al ejecutar un método experimental en el cual participen usuarios potenciales de los sitios oficiales de Internet de los gobiernos de ciudades mexicanas. Ellos, como usuarios o clientes del gobierno electrónico, tendrían sin duda una opinión muy valiosa y robusta para encontrar los contenidos y funcionalidades ideales de los portales. Las características que se obtuvieran de esta forma, alimentarían una propuesta de política de diseño y construcción de portales locales, con el fin de contribuir a la generación de una administración pública local más eficiente apoyada en la tecnología de Internet. Se podría obtener de este modo la visión de lo que los clientes quieren. Queda abierta esta posibilidad para un futuro proyecto de investigación, para un ejercicio realizable a partir de la aplicación de esta tesis y sus conclusiones o hallazgos, a una muestra representativa de usuarios de Internet. Tal vez a través del diseño y la aplicación de páginas de muestra para los participantes. Páginas que sean prototipos de arquitectura de información de portales anchos y de funcionalidades eficientes, de acuerdo a los patrones encontrados y recomendados por el trabajo aquí expuesto. Así podría enriquecerse esta investigación al contener el punto de vista ciudadano para el diseño de sitios *web* locales.

Un tema que quedó pendiente es el de la seguridad informática para las operaciones por Internet en los portales de gobierno. Si bien suena muy atractivo el hecho de publicar y hacer funcionar transacciones en los portales oficiales, es muy delicado el tratamiento e intercambio de datos personales y confidenciales de las personas y de las instituciones por Internet. Lo mínimo que se puede recomendar en esta materia es que las áreas encargadas del funcionamiento del portal de una ciudad estén actualizadas y operen sistemas de seguridad para evitar el robo de identidades y números de cuentas de los usuarios que confían en los portales de sus gobiernos. Este es un tema que no se pudo abarcar en esta investigación.

#### **6.5 Recomendaciones de política pública para gobierno electrónico a nivel local**

La utilización de un portal *web* oficial para una ciudad es una oportunidad que tienen las administraciones públicas locales para modernizar su gestión, simplificar procesos, aumentar su *notabilidad* y volver más eficientes sus actividades. La correcta operación de un portal *web* da a los ciudadanos la posibilidad de encontrar a su gobierno las 24 horas del día, los siete días de la semana, y los 365 días del año. El portal *web* abre la posibilidad de que el funcionamiento del gobierno sea más eficiente, pues con éste se podría ofrecer a todos los posibles usuarios una oficina donde el gobierno reciba y mande información relevante en operación permanente.

Se recomienda a las autoridades locales mexicanas priorizar los contenidos de utilidad práctica en sus sitios *web* y retirar paulatinamente o acabar del todo con la publicación de portales donde enfatizan los informes de labores y la rendición de cuentas de promesas de campaña. Pues este tipo de contenidos significan principalmente promoción política de los

gobernantes y no aporta nada sustancial a la relación gobierno-ciudadano. Se considera que hay otros medios de difusión más adecuados y que la imagen de gobierno que debe dar un portal *web* tiene que ser principalmente institucional. Debe ser como su nombre lo indica, una puerta de entrada para que se reciban a los ciudadanos como elemento prioritario del actuar gubernamental.

Dado que los portales *web* de las ciudades mexicanas están en contacto directo con los problemas y las necesidades de los ciudadanos, se recomienda que su diseño esté orientado en el usuario, es decir, que los gobiernos piensen cómo llegar a publicar información relevante para que los ciudadanos tomen decisiones para la vida diaria. Esto es, que se pueda transmitir por su portal oficial la situación de su gobierno local, el desempeño de la gestión pública desde el punto de vista de la rendición de cuentas, y la información precisa para que los ciudadanos tomen decisiones principalmente en materia de servicios que ofrece el gobierno de su ciudad.

La realización de trámites en línea mostró ser la prioridad que los usuarios requerirían al consultar un sitio oficial de gobierno. Hacer disponible el pago de la mayor cantidad posible de operaciones como impuestos, multas, recargos, derechos, permisos, entre otros. Así como la impresión de formatos que comprueben la realización de trámites y que a su vez tengan carácter oficial y el envío de solicitudes o peticiones de servicios, consultas y aclaraciones, representa una oportunidad para hacer más ágil la prestación de servicios que es obligación del gobierno. Para los ciudadanos, la posibilidad de contar con este tipo de atención pública, representaría una gran oportunidad para superar los rezagos que durante décadas han tenido que padecer debido a la ineficiente operación de las oficinas gubernamentales. Así tanto gobierno como ciudadanos, podríamos aprovechar más el

tiempo y no perder tantas horas/hombre tan útiles en las grandes urbes, y en cualquiera otra ciudad.

Si el gobierno de una ciudad consigue una operación funcional, eficiente y eficaz de un portal, estará generando *valor público*. La administración pública puede trabajar mejor de esta manera. Puede conseguir resultados favorables y entregar servicios de una manera más ágil y con mayor calidad. Así ganaría la confianza ciudadana y no hay mejor recomendación que el buen desempeño y el trabajo propio. Las acciones hablan más que miles de palabras puestas en propaganda política que siempre será sujeto de duda.

Los portales con pocas páginas pero con muchas funciones disponibles resultan ser los más adecuados para facilitar el uso de Internet gubernamental para los usuarios. Esta es una cuestión que se convierte en una recomendación fundamental para los programas de gobierno electrónico. Es prioritario establecer portales en línea que no conduzcan de un lado a otro a los usuarios, con escasos resultados en sus consultas a las páginas. Esto se consigue a través de la inclusión de opciones claras de servicios de información, comunicación, transacción y participación organizadas en listas visibles, accesibles y redactadas de manera clara y concisa.

Para conseguir estas características en un portal oficial, es muy recomendable que las áreas encargadas del diseño y la operación del portal en el gobierno de una ciudad, organicen grupos de análisis o de enfoque para ubicar las formas óptimas de presentación de las páginas *web*, la arquitectura de la información, la redacción de los contenidos y las prioridades de las funciones más adecuadas para que su sitio *web* consiga enlazar de la mejor manera posible al gobierno con los usuarios.

Los grupos de análisis que apoyen el diseño y la construcción de un portal, darían valiosas opiniones. Complementarían las ideas para el contenido publicado y aportarían sus puntos de vista sobre el funcionamiento del portal. Sería deseable poder contar con un grupo multidisciplinario para enriquecer este tipo de trabajos. La variedad de opiniones para la construcción y diseño de un portal, debe tener su origen dentro de la administración pública local, pues son los funcionarios de las diversas áreas de los gobiernos quienes mejor conocen cómo se opera la gestión pública. Además ellos conocen la problemática de la implementación de los programas del gobierno. También en un amplio sentido tienen conocimiento de las necesidades ciudadanas. Los grupos ciudadanos también podrían integrarse a las mesas de análisis del diseño de los portales de su localidad, con esta amplia participación multisectorial se podría cerrar un círculo de creación inteligente de la oferta de gobierno electrónico a nivel local.

Los elementos de transparencia son características destacadas que debe de priorizar el funcionamiento de un portal. Elemento que es totalmente congruente con la vida cotidiana en la sociedad informacional debido a que los ciudadanos están cada vez más enterados de la situación no solamente de sus localidades sino del mundo. La abundancia de información debe manejarse con cuidado para evitar la saturación de contenidos. La transparencia debe reflejar principalmente, el estado de la situación financiera de su ciudad, el ejercicio presupuestal, las metas y objetivos de gobierno alcanzados con el trabajo del gobierno.

La idea de *simplificación de los procesos* es fundamental, por lo cual el diseño y la funcionalidad del portal la deben favorecer. De manera que realmente se esté desarrollando la eficiencia y la eficacia en la interacción gobierno-ciudadanos. De lo contrario los gobiernos desperdiciarían recursos al mantener un portal meramente informativo y los

ciudadanos se enfrentarían a un gobierno que no ha sido capaz de modernizarse al sufrir dentro de su organización la imposibilidad de agilizar el contacto y el servicio a los ciudadanos.

## **6.6 Conclusión final**

En este estudio de aplicación a nivel local para México, hemos visto que las ofertas gubernamentales en línea para servicios como la *información y la comunicación*, constituyen la base presencial de la administración pública en Internet. Muchos de los estudios que se han realizado para el gobierno electrónico no han considerado a profundidad las aportaciones que en materia de **valor público** y **usabilidad** podrían llegar a los usuarios, a través de funciones de *transacción* mediante los sitios *web*. Se ha propuesto en este trabajo una cuarta función publicable en un portal de Internet, la *participación*. Además para el punto anterior, se ha propuesto aquí que las funciones o dimensiones de operación publicadas en los portales gubernamentales sean evaluadas considerando fundamentalmente el suministro de servicios en línea que de hecho existen en muchos de los portales municipales mexicanos. Con la abundancia de servicios en un portal se ha caracterizado el valor público que el gobierno electrónico aporta a la sociedad en general. Los servicios otorgados a los usuarios de los sitios *web* oficiales abarcan las funciones propuestas en esta tesis: información, comunicación, transacción y participación. La existencia conjunta de las cuatro funciones hace que la base presencial del portal gubernamental se supere y la implementación de esta nueva TIC hace que la administración pública trascienda a un nivel de operación eficiente, eficaz y a todas luces mejor.

Si bien un obstáculo fundamental para el éxito del gobierno electrónico es la segmentación digital, la utilización de nuevas TIC y en particular de portales oficiales para los gobiernos locales mexicanos es un incentivo para la apropiación tecnológica en la sociedad.

Cuando la utilización de computadoras se vuelve una necesidad para la vida diaria, los agentes sociales buscan la manera de adaptarse y adoptar el uso tecnológico a sus labores cotidianas.

El uso de Internet en el país está creciendo de manera rápida. La necesidad del uso de estas herramientas ha hecho más accesibles los precios de las computadoras y de los servicios de conexión a Internet. Por lo anterior es necesario que los gobiernos de las ciudades mexicanas implementen portales para incorporar muchas de sus funciones y operaciones a la red de redes. Por ejemplo, se puede argumentar que los sitios *web* oficiales le son más útiles a los municipios urbanos, o las ciudades grandes y más desarrolladas. Sin embargo, esto no haría otra cosa más que retrasar el progreso de los centros rurales, de los municipios pequeños y de los gobiernos con menores capacidades financieras. Si bien en este trabajo se hizo énfasis en la aportación de **facilidad de uso** para las páginas *web* y en el **valor público** en ellas generado, la promoción económica para la inversión en ciudades o la promoción turística incluso de los gobiernos a través de Internet, es una opción de publicidad para el desarrollo de una ciudad. Para muchos gobiernos locales mexicanos sería un primer paso necesario el desarrollar portales presenciales que coloquen a sus municipios en el ciberespacio. Pero la experiencia que deben acumular en la implementación de un portal gubernamental, les debe llevar a desarrollar la interacción y las funciones que se han propuesto en esta tesis, con el objetivo de insertarse en la sociedad informacional y del

conocimiento y aprovechar las ventajas de esta tecnología para conseguir desarrollo social y económico.

## REFERENCIAS

### BIBLIOGRÁFICAS

1. Aguilar, Luis F, 2006, *Gobernanza y gestión pública*. FCE, México.
2. Aguilera, Ana María, 2001, *Tablas de Contingencia bidimensionales*. Ed. La Muralla, Madrid.
3. Bonina, Karla, 2005, “Tecnologías de información y Nueva Gestión Pública: Experiencias de gobierno electrónico en México”, *Documentos de Trabajo*, CIDE. México, número 167, agosto.
4. Castells, Manuel, 2006, “*La Era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura. La Sociedad Red*”. Volumen I. Siglo XXI Editores, México.
5. Cobo, Cristóbal, 2005, “Organización de la información y su impacto en la usabilidad de las tecnologías interactivas”, *Tesis de Doctorado*. Universidad Autónoma de Barcelona.
6. Cornellá, Alfons, 2000, *Infonomía!com, La empresa es información*. Deusto, Barcelona.
7. Escher, Tobias *et al.* 2006. *Governing from the Centre?* Oxford Internet Institute.
8. Fernández-Guerra Fabiola e Irma Méndez. 2006. Guía para la elaboración del protocolo de Tesis. MGAP. Flacso, México.
9. Gutiérrez, Iñaki, 2006. “Usabilidad: un ranking de portales estatales”. *Política Digital* número 30. México.
10. Herrera, J. Mario, 2001. “La Segmentación Digital en México”. *Perfiles Latinoamericanos*. Año 10 número 18. Flacso, México
11. Hood, Christopher, 1983, *The Tools of Government*. Mc Millan, Hong Kong.

12. \_\_\_\_\_, 1991. "A public Management for all seasons?" *Public Administration*. Vol. 69. London.
13. Hood, Christopher and Helen Marggets, 2006, *The Tools of Government in the Digital Era*. Palgrave, London.
14. INFOTEC, 2007, "*Revisión de las Mejores Prácticas y Recomendaciones para la SIC en México*". Documento inédito.
15. King, Gary *et al.* 2000. *El diseño de la investigación social; la inferencia científica en los estudios cualitativos*. Alianza Editorial, España.
16. López Rumayor, Alejandro. 2005. "Usabilidad y Buen Gobierno". *Política Digital*. Año 4, No. 23. Abril / Mayo.
17. Moe, Terry, "The Politics of Bureaucratic Structure", *Can the Government Govern?* John Chubb y Paul Peterson, editors. The Brookings Institution, Washington, D. C.
18. Micheli, Jordy y Fabiola Martínez. 2005. "Sociedad de la Información en México: Los primeros pasos de gobiernos locales". *El Cotidiano*. Universidad Autónoma Metropolitana, México. Número 130, marzo-abril, año 20, pp. 15-23.
19. Morales, Marjorie. 2006. "*La implementación de los programas de mejoramiento de gestión 2005 en Chile: Los casos de FONASA y la Subsecretaría de Educación*", Tesis de Maestría. FLACSO, SEDE MÉXICO.
20. OECD, 2003, *The E-government Imperative*. Paris.
21. OECD, 2002, *E-government Measurement and Evaluation*. Draft Background Paper: Current E-government Measurement and Evaluation. Paris.
22. *Política Digital*, 2007, número 37, México.
23. Puga, Cristina *et al*, 1994, "*Hacia la Sociología*", Ed. Alhambra Mexicana. México.

24. Rivera, Eugenio, 2003, *Nueva economía, gobierno electrónico y reforma del Estado*, Editorial Universitaria. FLACSO-Chile.
25. \_\_\_\_\_, 2005, “La construcción del gobierno electrónico como problema de innovación institucional: la experiencia mexicana”. *Documentos de Trabajo*. CIDE, México. Número 174, diciembre.
26. Sandoval, Rodrigo, 2007, “Portales municipales en México, una evaluación”, En la revista *Política Digital*, número 36. México.
27. Samuelson, Paul y William Nordhaus, 2002, *Economía*, Editorial Mc Graw Hill. 17a edición. México, Distrito Federal.
28. Sotelo, Abraham, 2006, *México: un gobierno digital en expansión*, Editores e Impresores FOC. México, Distrito Federal.
29. Ugalde, Vicente, 2004, “Sobre la digitalización de trámites administrativos en la transición al ‘e-gobierno’”, *Gestión y Política Pública*, Volumen XIII, número 1. CIDE. México.
30. UNITED NATIONS, 2003, *World Public Sector Report, E-Government at the Crossroads*. United Nations. New York.
31. Wilkinson, Adrian, 1998, “Empowerment: theory and practice”, en *Personnel Review*, vol. 27, num. 1. Páginas 40-56.
32. Wood, B. Dan y John Bohte, 2004, “Political Transaction Cost and the Politics of Administrative Design”, en *The Journal of Politics*, vol. 66, num. 1.

***EN INTERNET.***

1. Asociación Mexicana de Internet, AMIPCI, A. C. Estudio de AMIPCI de nuevas tecnologías de Internet en México 2008. Resumen Ejecutivo. Disponible en línea en la liga: <http://amipci.org.mx/estudios.php>
2. Fundación Biblioteca Rafael Hernández Colón (FBRHC), Puerto Rico.: [http://hosting.microjuris.com/FB\\_RHC/PuntodePartida.htm](http://hosting.microjuris.com/FB_RHC/PuntodePartida.htm)
3. Grupo de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones (GTIC), España: <http://www.gtic.ssr.upm.es/encuestas/delphi.htm>
4. Técnicas Avanzadas de Investigación en Servicios de Salud (TAISS), España: <http://www.taiss.com/serpaneexpe.htm>
5. Hilbert, Martin y Julia Ohtmer, ELAC Policy Priorities Delphi. Latin American and Caribbean multi-stakeholder consultation for ICT policy priorities for the year 2010. Disponible en la dirección:  
<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/socinfo/noticias/noticias/5/29955/P29955.xml&xsl=/socinfo/tpl-i/p1f.xsl&base=/socinfo/tpl-i/top-bottom.xsl>
6. UNESCO, 2005, *Hacia las Sociedades del Conocimiento*. Francia. Disponible en la dirección:  
<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001419/141908s.pdf>
7. Pérez Oliva, Milagros. (2008). El poder tiene miedo de Internet. Entrevista a Manuel Castells. Disponible en: <http://www.iceta.org/mc060108.pdf>

## ANEXO A. CUESTIONARIOS APLICADOS AL PANEL DELPHI.

### *Cuestionario sobre Gobierno Electrónico.*

#### *Gracias por su participación.*

#### *Apartado uno, objetivo de un portal gubernamental Local de Internet.*

4. Ordene en cada inciso los elementos de acuerdo a la importancia que usted piensa que estos tienen para cumplir con el objetivo señalado. Asigne números del 1 en adelante, donde el 1 representa la mayor importancia de acuerdo a su juicio.

A) ¿Cuál piensa usted que sea el objetivo de tener un portal de Internet oficial desde el punto de vista de la Administración Pública?

- \_\_Innovación.
- \_\_Eficiencia.
- \_\_Eficacia.
- \_\_Satisfacción/Participación.

B) ¿Cuál piensa usted que sea el objetivo de un portal de Internet oficial desde el punto de vista de los ciudadanos?

- \_\_Innovación.
- \_\_Eficiencia.
- \_\_Eficacia.
- \_\_Satisfacción/Participación.

C) ¿Qué aspectos le harían a usted volver a consultar un portal?

- \_\_ Averiguar sobre un trámite.
- \_\_ Hacer el trámite ahí mismo en el portal de Internet.
- \_\_ Consultar información sobre la administración pública local: Para conocer a los servidores públicos, sus cargos, atributos, responsabilidades y ámbitos de competencia.
- \_\_ Enviar quejas o sugerencias.
- \_\_ Participación ciudadana.

D) ¿Qué tipo de información esperarías encontrar en el portal?

- Trámites y servicios.
- Información de transparencia y rendición de cuentas.
- Informe de las acciones de gobierno.
- Servicios que permitan establecer comunicación con funcionarios y autoridades públicas.

***Apartado dos:***

En este apartado se quieren identificar los principales componentes de la facilidad de uso de los portales.

5. Ordene en cada inciso los elementos de acuerdo a la importancia que usted piensa que estos elementos tienen para cumplir con el objetivo señalado. Asigne números del 1 en adelante, donde el 1 representa la mayor importancia de acuerdo a su juicio.

A) Como herramienta de comunicación e interacción entre el gobierno y los ciudadanos, el diseño del portal debería estar: (Asigne el primero y el segundo lugar).

- Centrado en presentar información de alta calidad (conocimiento explícito) sobre el gobierno de su ciudad, así como contener servicios públicos y trámites.
- Centrado en difundir las acciones de gobierno e incrementar la presencia en Internet de la administración local.

B) Usted como usuario ¿cuáles de los siguientes dos usos del portal considera más importante? (Asigne el primero y el segundo lugar).

- Para simplificar trámites.
- Como expresión social.

D) Desde el punto de vista del gobierno ¿cuáles de los siguientes dos usos del portal considera más importante? (Asigne el primero y el segundo lugar).

- \_\_Para hacer más sencillo el procesamiento de información y optimizar la gestión pública.
- \_\_Como medio de difusión política del gobierno local.

D) ¿Qué considera usted más adecuado para que un portal sea fácil de usar?

- \_\_La Eficacia del Portal: El grado de cumplimiento de la meta, qué tanto el usuario consigue el objetivo por el cual entró al portal.
- \_\_ La Eficiencia del Portal: El proceso de interacción desde la perspectiva de los resultados y los recursos. Cuánto gasta el usuario en sus recursos (tiempo, dinero, esfuerzo) para llegar a la meta.
- \_\_ La Satisfacción que un Portal atractivo le da al usuario: De acuerdo al punto de vista del usuario y su nivel de agrado del portal,

E) Dentro de la manera como se presenta el contenido total de un portal, es decir, la Arquitectura de la Información, ¿qué forma de portal le parece a usted más importante? (Asigne números que ordenen la importancia de las diferentes opciones, donde el número 1 es el más importante y así sucesivamente).

- \_\_Portal Ancho. Un portal con pocas páginas que tienen muchas funciones disponibles para el usuario.
- \_\_Portal Profundo. Un portal con muchas páginas que tienen pocas funciones disponibles para el usuario.
- \_\_Un Portal con un Buscador potente.
- \_\_Un Portal con capacidad de modificación de sus páginas por parte del usuario.
- \_\_ Un portal con redundancia, en el que no haya callejones sin salida, es decir, varios canales o formas para llegar a la misma página/información/sección.

***Apartado tres, valor público.***

6. Asigne números que ordenen la importancia de las diferentes opciones, donde el número 1 es el más importante y así sucesivamente de acuerdo a su juicio.

Único inciso: Desde la perspectiva de lo valioso e importante que puede ser para la sociedad un portal de gobierno ¿qué características cree usted que un portal oficial debe aportar?

- \_\_Confianza en el gobierno, porque el portal es una herramienta más de la gestión pública para el trabajo para los funcionarios.
- \_\_Servicios, trámites e información.
- \_\_Canales de expresión y participación ciudadana.
- \_\_La Transparencia de las acciones de gobierno para poder valorar los resultados de la gestión pública local.

Por último, le agradecería mucho que escriba cualquier comentario respecto al contenido de este cuestionario, por ejemplo si es que a su juicio hizo falta incluir algo respecto a los temas aquí tratados o lo que usted considere pertinente. Toda opinión es valiosa, hágalo libremente.

**Cuestionario sobre Gobierno Electrónico. Segunda ronda.**

**Gracias por su participación.**

**I. Funcionamiento del portal.**

1. Identifique los aspectos más relevantes para que un portal de gobierno funcione de la mejor manera. Haga un ranking del 1 al 7 con los siguientes enunciados:

El portal tiene los recursos de diseño y funcionalidad para optimizar la interacción entre el gobierno y los usuarios a través de Internet.

El portal permite que usuarios y gobierno logren los objetivos por los cuales utilizan el portal *web*.

El portal ofrece una amplia variedad de funciones en sus páginas.

El portal permite hacer trámites en línea.

El portal contiene información sobre trámites y servicios.

El diseño del portal está centrado en presentar información relevante y útil sobre el gobierno de su ciudad y en ofrecer servicios a los usuarios.

El portal está centrado en hacer más sencillo el procesamiento de información y optimizar la gestión pública.

## **II. Valor Público del Portal *web* Gubernamental.**

En este apartado definiremos la palabra *valor* como el grado de utilidad o de aptitud de las cosas para satisfacer necesidades o proporcionar beneficios; y consideraremos que el gobierno puede crear *valor público* a partir de sus actividades y programas.

De acuerdo al *World Public Sector Report 2003 de la ONU “E-Government at the Centre”*, existen *tres categorías* en las que se pueden clasificar los aspectos que los ciudadanos valoran del *sector público*.

2. Ordene las tres categorías, donde el número 1 es para la más importante y así sucesivamente de acuerdo a su juicio.

\_\_\_ *Servicios* que el gobierno proporciona.

\_\_\_ *Resultados* de la administración pública.

\_\_\_ *Confianza* que generan las acciones del gobierno.

3. Si usted debiese diseñar el portal de un gobierno local, ¿cuáles elementos considera importantes en materia de *Servicios* para ofrecer en él? Ordene de acuerdo a la importancia asignando 1 al más importante y así sucesivamente, donde el 4 sería para el elemento menos importante:

\_\_\_ Información relevante sobre su ciudad y su gobierno.

- Comunicación entre el gobierno y los usuarios del portal.
- Transacciones en línea, pago y realización de trámites y servicios.
- Participación ciudadana en la toma de decisiones del gobierno.

4. ¿Cuáles elementos de la categoría *Resultados* de la administración pública, considera usted que más valoran los ciudadanos en un portal de gobierno? Márquelos con el número 1 y marque con el número 2 los elementos que usted considera que no son tan valorados:

Información sobre las labores del gobierno; noticias de avances y logros.

Estados financieros, ingresos y ejercicio presupuestal.

Programas de gobierno y detalles de su funcionamiento, para que los ciudadanos accedan a ellos.

Proyectos de futuros programas.

Concursos y licitaciones de obras públicas.

Resultados de los concursos y licitaciones, adjudicaciones de proyectos.

5. ¿Cuáles elementos de la categoría *Confianza* que generan las acciones del gobierno, considera usted que más valoran los ciudadanos en el portal de gobierno? Márquelos con el número 1 y marque con el número 2 los elementos que usted considera que son menos valorados:

Facilitar el flujo de información entre gobierno y ciudadanos.

Mejorar los tiempos de respuesta para los servicios, quejas o solicitudes al hacerlo por Internet.

Contar con directorios telefónicos y listas de correos electrónicos de los funcionarios.

- \_\_\_ Publicar organigramas de la administración pública.
  - \_\_\_ Detallar atribuciones de los funcionarios, derechos y obligaciones de los ciudadanos a través de la publicación y descarga de bandos, reglamentos y leyes.
  - \_\_\_ Información sobre el gasto público, asignación y elaboración presupuestaria.
6. Marque las casillas si usted considera que esos elementos contenidos en el portal *web*, contribuyen a su *facilidad de uso*, a su *valor público*, a los dos (*en ese caso marque ambas casillas*), o si considera que *no contribuyen* para ninguno de los dos.

|   | <i>Facilidad de Uso</i> | <i>Valor Público</i> | <i>No contribuye</i> |
|---|-------------------------|----------------------|----------------------|
| Información de servicios y trámites en el portal.   |                         |                      |                      |
| Simplificación de la gestión pública.   |                         |                      |                      |
| <b>Conocer los resultados de las acciones de gobierno.</b>  |                         |                      |                      |
| Elaboración de trámites desde la casa u oficina.  |                         |                      |                      |
| <b>Buzón de quejas sobre la administración pública local y mecanismos de denuncia de corrupción en línea.</b>                         |                         |                      |                      |
| Utilización de las nuevas tecnologías de la información en el gobierno.   |                         |                      |                      |
| <b>Funciones de transparencia y acceso a la información dentro del portal.</b>  |                         |                      |                      |
| Poder participar en la toma de decisiones a través de <i>blogs</i> , encuestas en línea, entre otras opciones publicadas en el sitio. |                         |                      |                      |
| Enlaces con otros sitios <i>web (links)</i> .   |                         |                      |                      |
| <b>El compromiso que un gobierno establece para operar un portal <i>web</i>.</b>  |                         |                      |                      |
| La actualización y mantenimiento del portal <i>web</i> .  |                         |                      |                      |

Por último, le agradecería mucho que escriba cualquier comentario respecto al contenido de este cuestionario, por ejemplo si es que a su juicio hizo falta incluir algo respecto a los temas aquí tratados o lo que usted considere pertinente. Toda opinión es valiosa, hágalo libremente.

## ANEXO B. COMENTARIOS Y OPINIONES DE LOS PANELISTAS ACERCA DEL CONTENIDO DE LOS CUESTIONARIOS.

### Primera Ronda

- 1) Considero prudente profundizar en el tema de la parte transaccional de un portal, es decir, los servicios que éste pudiera brindarle a los ciudadanos cuando hagan la consulta en la página correspondiente. Por ejemplo, poder consultar: el impuesto predial, el consumo de agua, el traslado de dominio, multas de tránsito.

Para mí este concepto es fácil, el portal de todo gobierno local tiene que integrar un alto contenido de ACCIONES e INFORMACIÓN TRASCENDENTALES de gobierno pero a la vez tiene que tener una gran utilidad a la hora de realizar trámites y requerir servicios del ayuntamiento.

**Comentarios de autor:** El enfoque que se buscó dar a este trabajo fue aquel que determinara cuál podría ser la utilidad de los portales para el gobierno y los ciudadanos. Los resultados de la consulta a los expertos nos pusieron en primer lugar la capacidad de efectuar trámites en los sitios *web*, es decir, efectuar transacciones. La utilidad práctica del portal quedó resaltada, y se está de acuerdo con este comentario hecho por un panelista.

- 2) En el primer apartado, los objetivos planteados que debe cubrir un portal me parece ambiguo. ¿Por qué no colocarlos tal cual son? Facilitar acceso a información, proporcionar servicios en línea, etc. Es objetivos me suenan más a medios e instrumentos. Otra cosa es que tal vez hay que detallar que significa cada uno: ¿Innovar para qué? ¿Hacer eficiente qué?

Respecto al uso del portal, considero que no es elegible decir que un portal puede ser un medio de expresión social y/o tramites. No es excluyente, cómo se entiende un portal sin que estén ambas.

CA: Los comentarios son muy valiosos, con ellos se dio pie a un mejor y más completo cuestionario de segunda ronda, en donde tanto las preguntas como las opciones de respuesta fueran más ricas en contenido y explicación. Sin embargo, se considera que el primer cuestionario es puntual y específico en buscar en primer lugar el objetivo de un portal para los agentes interesados en él, y para identificar elementos básicos de usabilidad y valor público en segundo y tercer lugar respectivamente.

- 3) Me parece muy bien el énfasis que se hace en cuanto a la eficiencia y la eficacia del portal porque usualmente son términos que los gobiernos suelen confundir conforme a los resultados de sus respectivos portales. Algo que llamo mi atención es que consideras en el inciso E) del segundo apartado la posibilidad de que el ciudadano modifique el portal, vale mucho la pena recordar que de entre las etapas de un portal electrónico, la última y más deseada es la generación de contenidos por parte de los usuarios pero también hay que tener en cuenta que la experiencia con el uso y manejo de ésta nueva herramienta es relativamente poca y que varía mucho de región a región y sin ir más lejos de municipio a municipio.

CA: El enfoque de la Nueva Gestión Pública plantea la modernización gubernamental para lograr un mejor gobierno, no solamente la aplicación *per se*, de una nueva TIC. El mejor gobierno se debe de ubicar en el espectro de ser eficiente y eficaz a fin de que supere rezagos generacionales.

Se consideró en esta tesis que la etapa de desarrollo de contenidos compartido por usuarios y gobierno en un portal, es una materia lejana en nuestro país. Tal vez se pueda ubicar en la función *participación* aquí delineada en el apartado 2.2. No obstante es un tema pendiente y sin duda alguna de futuro. Efectivamente, hay una gran heterogeneidad entre los contenidos y las etapas de desarrollo de los portales de ciudades mexicanas. Esta es explicada por diferentes intereses, capacidades económicas, políticas y tecnológicas de las ciudades. Sin pasar de largo la segmentación digital, la adopción tecnológica, la voluntad política, las ganas de transparentas y hacer más eficiente una gestión pública local.

- 4) No sé si los siguientes aspectos sean relevantes para tu investigación:
- a. Rango de edad de los visitantes del portal (paginas para jóvenes, gente de la 3ra edad, mujeres, etc.)
  - b. Diseño del portal para diversos tipos de usuarios. Por ejemplo, usuarios con conexión *dial-up* o con diversos *browsers*.

CA: Un comentario relevante. Sin embargo pues no se efectuó en esta tesis un trabajo cuantitativo, sino más bien cualitativo<sup>71</sup> y por lo tanto enfocado a buscar orientaciones generales, a demostrar las relaciones e influencias que el gobierno electrónico tiene con la administración pública local y a conocer tendencias y significados del uso de los portales *web*. Por lo tanto, mediciones cuantitativas de los visitantes de los portales así como consideraciones técnicas del uso de Internet no fueron necesarias.

---

<sup>71</sup> Véase a Puga, Peschard y Castro (1994: p. 162) para una diferenciación entre trabajos de investigación cualitativos y cuantitativos.

- 5) Haría falta evaluar la rapidez del portal, a veces la gente abandona los trámites vía internet debido a que la rapidez del portal es muy baja, además de esto, la manera en que la información es manejada, muchas veces el desarrollador maneja los conceptos muy técnicos, lo que de primera instancia aleja al usuario común.

CA: Estamos de acuerdo con este comentario. Sin embargo, pues queda en la agenda pendiente el tratar la velocidad de los portales a través de trabajos experimentales más enfocados a la informática como el caso de una de las fuentes de esta tesis *Escher et al* (2006). Por el lado de la información, en esta tesis sí se habla ampliamente de lo significativo que es el hecho del manejo adecuado de la información, consúltense por ejemplo los apartados 6.1, 6.2 y 6.5.

- 6) Es un acierto muy importante que las actuales administraciones públicas comiencen a utilizar herramientas de comunicación de vanguardia, pues en no mucho tiempo, se convertirá en un estándar de los gobiernos el uso e implementación de programas de comunicación altamente tecnificados para enfrentar los escenarios que las nuevas sociedades de la información impondrán.

Es un hecho que en nuestro país ya se están utilizando desde hace algún tiempo, sin embargo, en la mayoría de los casos no cumplen los objetivos que debieran porque no están planeados en función a los públicos a los que se dirigen, algunos otros, no tienen una adecuada arquitectura de información o simplemente, no se actualizan con la frecuencia que debieran. Esto se debe principalmente a existe una falta de actualización tecnológica en materia de mercadotecnia en línea entre los profesionales de la comunicación que se encuentran en la mayoría de las oficinas de

comunicación social de dependencias de gobierno, sobre todo, a niveles municipales.

Para tener gobiernos electrónicos altamente efectivos, se requiere por parte del gobierno de inversión constante en infraestructura; se requiere de capacitación, inversión, soporte en línea; también requiere de un media *planning* diseñado en función al *timing*, calidad en los contenidos y de una arquitectura de información eficaz, pero también se requiere de creatividad, innovación y conocimientos especializados en esta área de comunicación para involucrar a la sociedad en el uso de los mismos ofreciéndole con todo lo anterior no solo información o la solución efectiva a una demanda ciudadana o a un trámite, sino una experiencia audiovisual que los permita involucrarse y sentirse co-partícipes sociales.

CA: Estamos completamente de acuerdo con este comentario. El apartado inicial del capítulo 2, donde se hace referencia a los principios del gobierno electrónico que propone la OCDE, se visualiza el compromiso y la voluntad de los gobiernos para mantener las páginas oficiales de Internet operando y actualizadas. Nuevamente los apartados 6.1, 6.2 y 6.5 además de 6.6, complementan este comentario además de que se consideró muy puntual su recomendación y se tomó en cuenta.

### **Segunda Ronda**

1) Con el avance de las tecnología, citare al Maestro Marx: “El hombre se ha vuelto un apéndice de la máquina”, pero NO se puede detener el engrane de la tecnocratización mundial.

Con un giro tan radical, como el de nuestros días, necesitamos de herramientas que faciliten la gestión y resolución de los servicios, pero más aun, de la información, de las posturas y el “vuelco” político nacional, para enriquecernos personalmente con

la capacidad de generar una opinión objetiva, menos secularizada de nuestro gobierno.

En hora buena por el esfuerzo, y espero que esto sea un “parteaguas” para un mejor impulso e innovación de nuestro país de manera multisectorial; gestión gubernamental y participación de la ciudadanía.

CA: Para este comentario se tiene un fuerte agradecimiento. Se considera que efectivamente se le propone a los gobiernos locales una política pública que sea un “parteaguas” en cuanto al contenido mínimo funcional y de valor de un portal.

2) A nivel teoría, suena muy bien que Internet ayudara a transparentar las acciones de gobierno, pero esto es sólo un ideal en nuestro país. Ojala propuestas como las aquí planteadas, sobre el uso de portales para realizar trámites y como vínculo entre ciudadanía y gobierno, fueran una realidad tangible en México. Todos nos encontramos con sitios *Web* que no están actualizados, ni tienen toda la información necesaria, pero también es labor de la sociedad civil presionar para que la situación mejore.

CA: El esfuerzo de esta tesis es un grano de arena para la construcción del gobierno electrónico en México. Se busca utilidad práctica de las páginas, no la presencia en línea del gobierno. Esto último suena más bien a política y demagogia tecnológica.

3) Sobre la posibilidad de participar en la toma de decisiones a través del portal: No me parece viable en las condiciones actuales. Si se mantiene el anonimato de los comentarios y opiniones, entonces gente ajena al proceso (habitantes de otro municipio o estado, por ejemplo) podrían participar en decisiones que no les corresponden. Si se introdujera algún método de control (como pedir a la gente que se registrara en el

portal), entonces se perdería el carácter libre y secreto del voto. Hay cosas que Internet aun no está listo para hacer.

CA: De acuerdo. Ya se dijo en esta tesis (apartado 2.2.) que la participación es una etapa más avanzada y deseable del desarrollo de los portales. En el apartado 3.3.2 se hace referencia que el portal de gobierno debe de ser considerado como una herramienta utilizable por todo tipo de usuario, no nada más de los ciudadanos. Registrar opiniones, participar en consultas, enviar quejas o sugerencias al gobierno a través de las páginas del portal son opciones de participación ciudadana y co-participación en el gobierno, es decir de gobernanza. Efectivamente Internet aún no está listo para desarrollarlas. Considérese nuevamente la entrevista de Pérez Oliva (2008) a Castells, en donde se afirma que ‘el gobierno le tema a Internet’. Véase el apartado 1.2.1 de esta tesis. Terminaríamos comentando que en cuanto al carácter libre y secreto del voto, pues no se ha hecho referencia alguna acerca de elecciones, consultas o referéndums en esta tesis, solamente a decisiones de gobierno o de programas y políticas implementadas en una ciudad, en las que el ciudadano sí podría declarar directamente su preferencia.

**ANEXO C. RESULTADOS DE LA PRIMERA RONDA QUE FUERON ENVIADOS A LOS PANELISTAS PARA RETROALIMENTAR EL EJERCICIO Y PREPARAR LA ENTREGA DEL SEGUNDO CUESTIONARIO.**

**Resultados de la primera ronda**

**Estimados participantes: Antes de presentarles los resultados del ejercicio de primera ronda les agradezco nuevamente su valiosa colaboración en este proyecto.**

De manera sintética les comunico que mediante el análisis de las respuestas de los panelistas se identificaron los siguientes elementos relevantes para la operación y el funcionamiento de un portal de Internet gubernamental:

- 1) El objetivo de un portal gubernamental es conseguir la *eficiencia* tanto para la administración pública como para los ciudadanos. La eficiencia entendida como la realización de los objetivos del gobierno y de los ciudadanos con un menor gasto de recursos.
- 2) La posibilidad de encontrar *trámites en el portal*, realizarlos ahí mismo y lograr mecanismos que los hagan más simples, resultó ser el aspecto más relevante de contenido de un portal.
- 3) Un portal cuyo *diseño se centre en los usuarios*, es decir, que contenga lo que ellos consideran valioso: *Información relevante* de la administración pública, *servicios, trámites, y la posibilidad de comunicarse con su gobierno*.
- 4) La *eficacia* entendida como el cumplimiento del objetivo por el cual el usuario visita el portal.
- 5) Un portal cuya presentación de su contenido sea a través de *pocas páginas pero con muchas funciones* disponibles para el usuario.

Gracias a estos hallazgos, se han delimitado características de facilidad de uso del portal así como características de valor público que esta herramienta tecnológica podría aportar a la sociedad.

En el cuestionario de segunda ronda se presentarán a su consideración preguntas que profundizan el tema del valor público, es decir, la utilidad sustancial para la sociedad que resulta del hecho de que un gobierno implemente un programa de portales web y de que los ciudadanos lo utilicen

Con la segunda ronda concluiremos el ejercicio. Se le pide a usted su valiosa colaboración. Así mismo se le hace saber que una vez concluido el proyecto usted tendrá acceso a los resultados y los detalles de la investigación.

El nuevo cuestionario le será enviado por correo electrónico a la brevedad.

Muchas gracias.

## ANEXO D: SERVICIOS QUE LAS FUNCIONES DE LOS PORTALES OFRECEN.

En el siguiente cuadro se proponen una serie de servicios en los que se pueden desglosar tres de las cuatro funciones que suelen ser publicadas en los portales gubernamentales de Internet, principalmente a nivel municipal/delegacional.

| COMUNICACIÓN   | TRANSACCIÓN                                       | INFORMACIÓN   |
|--|---|---|
| 1. Consulta de adeudos del predial<br>2. Puntos de asesoría de gobierno digital<br>3. Sistemas de denuncia<br>4. Reportes<br>5. Correo de funcionarios<br>6. Foros de discusión<br>7. Buzón de Quejas. | 1. Ventanilla Virtual<br>2. Formatos de Trámites. | 1. Agenda de actividades.<br>2. Catálogo de Trámites<br>3. Requisitos y descripción de trámites<br>4. Información sobre su ciudad<br>5. Información del impuesto predial<br>6. Proyectos especiales<br>7. Directorio telefónico municipal<br>8. Comunicaciones o noticias en línea<br>9. Información de actividades culturales<br>10. Informe de la situación financiera<br>11. Información de tránsito<br>12. Procedimientos de transparencia<br>13. Información de proveedores del municipio.<br>14. Descarga de reglamentos<br>15. Ligas a sitios públicos<br>16. Cronología anual<br>17. Consulta de clima<br>18. Publicaciones<br>19. Conteo de visitas a la página<br>20. Micrositios<br>21. Introducción al sitio (presentación animada)<br>22. Opción de visualizar en otro idioma la página<br>23. Cabildos Abiertos<br>24. Registro al Gobierno Digital<br>25. Buscador<br>26. Encuestas de Opinión.<br>27. Descarga de Formatos. |

Fuente: Elaboración propia a partir de una ampliación del alcance del artículo de Micheli y Martínez 2005.

Esta clasificación de los servicios por funciones tampoco es exhaustiva, no obstante contiene el núcleo de funcionalidades que ofrecen los portales de Internet local en México. Además hace falta desglosar la serie de posibles servicios que se pudieran clasificar en la función *participación* que propone esta investigación, lo cual genera una materia pendiente, pero fuera del alcance de este trabajo. Lo anterior se afirma dado que el propósito de esta

tesis fue establecer las características sustantivas de usabilidad y valor público del contenido de los sitios *web*. No se analizaron en esta ocasión los servicios publicados por los portales; tampoco se generó una muestra representativa de portales para evaluar estas funciones y sus servicios. Esto pretende ser un artículo a presentarse en una fecha cercana. Si el lector tiene interés en avanzar sobre estas funciones presentes en portales mexicanos, vea el artículo aquí citado de Micheli y Martínez 2005. Los artículos de Sandoval (2007) y Gutiérrez (2006) también son un ejemplo de los que hasta el momento se ha trabajado en materia de servicios que dan los portales de gobierno local.

ANEXO E: LISTA DE PORTALES CONSULTADOS.

|    | <b>Municipio/Delegación*</b> | <b>Dirección Electrónica</b>   |
|----|------------------------------|--|
| 1  | Álvaro Obregón*              | <a href="http://www.aobregon.gob.mx">www.aobregon.gob.mx</a>                             |
| 2  | Aguascalientes               | <a href="http://www.aobregon.gob.mx">www.aobregon.gob.mx</a>                             |
| 3  | Azcapotzalco*                | <a href="http://www.azcapotzalco.gob.mx">www.azcapotzalco.gob.mx</a>                     |
| 4  | Benito Juárez*               | <a href="http://www.delegacionbenitojuarez.gob.mx">www.delegacionbenitojuarez.gob.mx</a> |
| 5  | Colima                       | <a href="http://www.colima.gob.mx">www.colima.gob.mx</a>                                 |
| 6  | Coyoacán*                    | <a href="http://www.coyoacan.gob.mx">www.coyoacan.gob.mx</a>                             |
| 7  | Cuajimalpa*                  | <a href="http://www.cuajimalpa.gob.mx">www.cuajimalpa.gob.mx</a>                         |
| 8  | Cuauhtémoc*                  | <a href="http://www.cuauhtemoc.gob.mx">www.cuauhtemoc.gob.mx</a>                         |
| 9  | Cuernavaca                   | <a href="http://www.cuernavaca.gob.mx">www.cuernavaca.gob.mx</a>                         |
| 10 | Culiacán                     | <a href="http://www.culiacan.gob.mx">www.culiacan.gob.mx</a>                             |
| 11 | Gustavo A. Madero*           | <a href="http://www.gam.gob.mx">www.gam.gob.mx</a>                                       |
| 12 | Guadalajara                  | <a href="http://www.guadalajara.gob.mx">www.guadalajara.gob.mx</a>                       |
| 13 | Guanajuato                   | <a href="http://www.guanajuato-gob.mx">www.guanajuato-gob.mx</a>                         |
| 14 | Hermosillo                   | <a href="http://www.hermosillo.gob.mx">www.hermosillo.gob.mx</a>                         |
| 15 | Izcalli                      | <a href="http://www.cizcalli.gob.mx">www.cizcalli.gob.mx</a>                             |
| 16 | Iztacalco*                   | <a href="http://www.iztacalco.gob.mx">www.iztacalco.gob.mx</a>                           |
| 17 | Iztapalapa*                  | <a href="http://www.iztapalapa.gob.mx">www.iztapalapa.gob.mx</a>                         |
| 18 | León                         | <a href="http://www.leon.gob.mx">www.leon.gob.mx</a>                                     |
| 19 | Miguel Hidalgo*              | <a href="http://www.miguelhidalgo.gob.mx">www.miguelhidalgo.gob.mx</a>                   |
| 20 | Magdalena Contreras*         | <a href="http://www.macontreras.gob.mx">www.macontreras.gob.mx</a>                       |
| 21 | Mérida                       | <a href="http://www.merida.gob.mx">www.merida.gob.mx</a>                                 |
| 22 | Mexicalli                    | <a href="http://www.mexicalli.gob.mx">www.mexicalli.gob.mx</a>                           |
| 23 | Milpa Alta*                  | <a href="http://www.milpa-alta.gob.mx">www.milpa-alta.gob.mx</a>                         |
| 24 | Monterrey                    | <a href="http://www.monterrey.gob.mx">www.monterrey.gob.mx</a>                           |
| 25 | Naucalpan                    | <a href="http://www.naucalpan.gob.mx">www.naucalpan.gob.mx</a>                           |
| 26 | Pachuca                      | <a href="http://www.pachuca.gob.mx">www.pachuca.gob.mx</a>                               |
| 27 | Saltillo                     | <a href="http://www.salttillo.gob.mx">www.salttillo.gob.mx</a>                           |
| 28 | San Pedro                    | <a href="http://www.sanpedro.gob.mx">www.sanpedro.gob.mx</a>                             |
| 29 | Tijuana                      | <a href="http://www.tijuana.gob.mx">www.tijuana.gob.mx</a>                               |
| 30 | Tláhuac*                     | <a href="http://www.tlahuac.gob.mx">www.tlahuac.gob.mx</a>                               |
| 31 | Tlalnepantla                 | <a href="http://www.tlalnepantla.gob.mx">www.tlalnepantla.gob.mx</a>                     |
| 32 | Tlalpan*                     | <a href="http://www.tlalpan.gob.mx">www.tlalpan.gob.mx</a>                               |
| 33 | Torreón                      | <a href="http://www.torreon.gob.mx">www.torreon.gob.mx</a>                               |
| 34 | Venustiano Carranza*         | <a href="http://www.vcarranza.gob.mx">www.vcarranza.gob.mx</a>                           |
| 35 | Villa Hermosa                | <a href="http://www.villahermosa.gob.mx">www.villahermosa.gob.mx</a>                     |
| 36 | Xalapa                       | <a href="http://www.xalapa.gob.mx">www.xalapa.gob.mx</a>                                 |
| 37 | Xochimilco*                  | <a href="http://www.xochimilco.gob.mx">www.xochimilco.gob.mx</a>                         |

## **ANEXO E: EXPLICACIÓN DE LA CAPTURA, MANEJO Y ANÁLISIS DE LOS DATOS ARROJADOS POR LOS DOS CUESTIONARIOS DEL PANEL DELPHI.**

Las preguntas del cuestionario de primera ronda mostraron una serie de posibles respuestas escritas en incisos para que sus conceptos planteados fueran jerarquizados por los panelistas. Las respuestas al ser un ordenamiento de jerarquías que resalta la importancia de los diferentes conceptos que se propusieron, generaron valores que iban del 1 en adelante, donde el número 1 significaba que dicho concepto sería el más importante y así sucesivamente hasta llegar a conceptos menos importantes según la opinión de cada participante.

Con las preguntas y las respuestas se creó una base de datos en Excel en la cual la columna A, muestra cada una de las preguntas del primer cuestionario con cada uno de sus incisos de posibles respuestas. En las columnas subsecuentes se capturaron cada uno de los cuestionarios de los panelistas. De tal manera que se construyó un cuadro grande que contiene la totalidad del ejercicio de primera ronda. En las columnas finales se enlistaron los valores de los estadísticos media, moda, Curtosis, desviación estándar y del IDC.

La media, la moda, la Curtosis y la desviación estándar fueron calculadas para cada uno de los conceptos o posibles respuestas de cada pregunta, mediante la selección de toda la fila de respuestas de los 15 panelistas de la siguiente manera: Al principio de cada casilla de los estadísticos se escribe el símbolo de igual (=) acompañado de la respectiva función requerida (promedio, moda, Curtosis y desvest), posteriormente se abre paréntesis o el programa Excel automáticamente lo abre, para luego insertar todos los valores de la fila de cada inciso, finalmente se cierra el paréntesis para indicarle al programa que se ha

seleccionado la última de las files del concepto elegido y se pulsa la tecla 'Intro'. De esta manera se obtienen cada uno de los estadísticos aquí utilizados para cada inciso de cada pregunta del cuestionario.

El IDC fue calculado con la fórmula  $C = (1 - [Vn / Vt]) * 100$ , donde C es porcentaje de consenso alcanzado; Vn es el total de votos negativos que recibe el concepto o enunciado; y Vt son los votos totales. Véase el apartado 4.2.2.1 de esta tesis para mayores detalles de la utilización de este índice. Los valores que se obtuvieron de este índice fueron calculados individualmente con una calculadora sustituyendo los valores de los votos negativos y los votos totales para cada concepto y efectuando la operación simple que marca la fórmula.

Para la segunda ronda del Panel Delphi, las preguntas 2, 3, 4 y 5 fueron examinadas y capturadas en Excel de la misma manera que las preguntas de la primera ronda. Las preguntas 1 y 6 tuvieron una diferencia en cuanto a su tratamiento analítico. La primera pregunta de esta ronda intentó establecer una jerarquía de los conceptos resultantes de la primera ronda, de tal suerte que se le pudo aplicar todos los estadísticos menos el IDC pues eso hubiera significado designar un gran número de votos negativos dado que se pidió al Panel enlistar sus preferencias por los conceptos señalados desde el más importante con el número 1 hasta el menos importante con el número 7. La pregunta número 6 generó una matriz de 11 elementos de usabilidad y valor público, la cual se muestra en el siguiente Anexo.

El cálculo del estadístico *Kappa* de Cohen se realiza mediante el paquete SPSS. En esta tesis se usó la versión 15 de dicho software. El estadístico *Kappa* fue calculado para todo el

ejercicio Delphi en sus dos rondas. De tal suerte que se generó una medida del acuerdo entre parejas de panelistas para todo el contenido de los cuestionarios.

Con la base de datos de las respuestas capturadas en Excel, se creó una nueva base de datos en SPSS 15. Una vez creada la nueva base se pulsó el comando **Transformar** y luego se seleccionó la opción **Transponer**.

Una vez transpuesta la matriz de datos se teclearon las instrucciones **Analizar, Estadística Descriptiva, Tablas Cruzadas**, y luego se seleccionó la ventana de **estadísticos** y se marcó la opción de *Kappa*. Esto fue hecho para los resultados de los dos cuestionarios.

#### ANEXO F. RESULTADOS DE LOS CUESTIONARIOS DE PRIMERA Y SEGUNDA RONDA.

- 1) Cuadro de resultados del cuestionario de primera ronda, base de datos de Excel, que contiene los todos los estadísticos menos Kappa. Se muestra también el IDC.
- 2) Cuadro de resultados del cuestionario de segunda ronda, base de datos de Excel, que contiene los todos los estadísticos menos Kappa. Se muestra también el IDC pero únicamente los valores de los conceptos que ocuparon el primer lugar de preferencia de los panelistas.
- 3) Matriz de resultados de la pregunta 6 del cuestionario de segunda ronda.
- 4) Cuadros del estadístico *Kappa* para las rondas 1 y 2 de cuestionario Delphi.





| Panelista  | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | Media       | Curtosis     | Moda | Desvest     | IDC   |
|--|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|----|----|----|----|----|-------------|--------------|------|-------------|-------|
| A) ¿Cuál piensa usted que sea el objetivo de tener un portal de Internet oficial desde el punto de vista de la Administración Pública? |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |             |              |      |             |       |
| Innovación   | 1 | 4 | 1 | 4 | 1 | 4 | 4 | 4 | 3 | 4  | 1  | 3  | 1  | 4  | 2  | 2.733333333 | -1.885222414 | 4    | 1.387014608 | 35.71 |
| Eficiencia   | 2 | 3 | 4 | 1 | 3 | 1 | 1 | 1 | 1 | 3  | 2  | 1  | 3  | 3  | 1  | 2           | -1.413461538 | 1    | 1.069044968 | 57.14 |
| Eficacia   | 3 | 2 | 2 | 2 | 4 | 3 | 2 | 2 | 2 | 2  | 4  | 2  | 4  | 2  | 4  | 2.666666667 | -1.347085441 | 2    | 0.899735411 | 64.28 |
| Satisfacción/Participación   | 4 | 1 | 3 | 3 | 2 | 2 | 3 | 3 | 4 | 1  | 3  | 4  | 2  | 1  | 3  | 2.6         | -0.961159156 | 3    | 1.055597326 | 42.85 |
| B) ¿Cuál piensa usted que sea el objetivo de un portal de Internet oficial desde el punto de vista de los ciudadanos?                  |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |             |              |      |             |       |
| Innovación   | 4 | 1 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 1 | 4  | 3  | 4  | 2  | 4  | 3  | 3.333333333 | 0.850705508  | 4    | 1.112697281 | 21.42 |
| Eficiencia   | 3 | 4 | 3 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 2 | 1  | 4  | 1  | 3  | 3  | 2  | 2.133333333 | -1.273477215 | 1    | 1.125462868 | 57.14 |
| Eficacia   | 2 | 3 | 2 | 2 | 2 | 3 | 3 | 2 | 4 | 2  | 1  | 2  | 4  | 2  | 1  | 2.333333333 | -0.005589566 | 2    | 0.899735411 | 64.28 |
| Satisfacción/Participación   | 1 | 2 | 1 | 3 | 3 | 1 | 2 | 3 | 3 | 3  | 2  | 3  | 1  | 1  | 4  | 2.2         | -1.346153846 | 3    | 1.014185106 | 57.14 |
| C) ¿Qué aspectos le harían a usted volver a consultar un portal?   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |             |              |      |             |       |
| Averiguar sobre un Trámite   | 1 | 1 | 2 | 3 | 2 | 1 | 3 | 2 | 1 | 3  | 3  | 2  | 2  | 2  | 3  | 2.066666667 | -1.347653238 | 2    | 0.798808637 | 100   |
| Hacer el trámite ahí mismo en el portal  | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 2 | 1  | 1  | 1  | 1  | 1  | 1  | 1.266666667 | -0.734265734 | 1    | 0.457737708 | 100   |
| Consultar información sobre la administración pública local.   | 3 | 4 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 3 | 3 | 4  | 2  | 3  | 3  | 3  | 2  | 3.666666667 | -1.443331816 | 3    | 1.112697281 | 50    |
| Enviar quejas o sugerencias  | 4 | 3 | 3 | 2 | 3 | 4 | 2 | 4 | 4 | 5  | 5  | 4  | 5  | 4  | 4  | 3.733333333 | -0.333927418 | 4    | 0.961150105 | 35.71 |
| Participación ciudadana  | 5 | 5 | 4 | 4 | 4 | 3 | 4 | 5 | 5 | 2  | 4  | 5  | 4  | 5  | 5  | 4.266666667 | 1.821031437  | 5    | 0.883715102 | 14.28 |
| D) ¿Qué tipo de información esperaría encontrar en el portal?  |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |             |              |      |             |       |
| Trámites y servicios   | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1  | 1  | 1  | 1  | 1  | 1  | 1.066666667 | 15           | 1    | 0.25819889  | 100   |
| Información de Transparencia y rendición de cuentas  | 1 | 2 | 2 | 2 | 3 | 2 | 3 | 3 | 3 | 2  | 3  | 3  | 4  | 2  | 2  | 2.466666667 | 0.182475075  | 2    | 0.743223353 | 50    |
| Informe de acciones de gobierno  | 4 | 4 | 4 | 3 | 4 | 3 | 4 | 4 | 4 | 3  | 4  | 4  | 2  | 4  | 3  | 3.6         | 1.263736264  | 4    | 0.632455532 | 7.14  |
| Servicios de comunicación con autoridades  | 3 | 3 | 3 | 4 | 2 | 4 | 2 | 2 | 2 | 4  | 2  | 2  | 3  | 3  | 4  | 2.866666667 | -1.498982346 | 2    | 0.833809388 | 42.85 |



|  |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |             |              |   |             |       |  |
|--|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|-------------|--------------|---|-------------|-------|--|
| E) Dentro de la manera como se presenta el contenido total de un portal, es decir, la Arquitectura de la Información, ¿qué forma de portal le parece a usted más importante? |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |             |              |   |             |       |  |
| Portal Ancho   | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 3 | 1 | 1 | 4 | 1 | 1 | 4 | 3 | 1 | 5 | 2           | -0.362637363 | 1 | 1.414213562 | 85.71 |  |
| Portal Profundo  | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 2 | 4 | 3 | 1 | 4 | 5 | 5 | 2 | 5 | 4 | 3.666666667 | 0.597365773  | 4 | 1.175139303 | 28.57 |  |
| Buscador potente   | 3 | 2 | 3 | 5 | 3 | 1 | 3 | 5 | 3 | 3 | 3 | 1 | 4 | 3 | 1 | 2.866666667 | -0.118255225 | 3 | 1.245945806 | 78.57 |  |
| Modificable por el usuario   | 5 | 3 | 2 | 2 | 5 | 5 | 5 | 4 | 2 | 5 | 4 | 3 | 5 | 4 | 2 | 3.733333333 | -1.633731331 | 5 | 1.279880947 | 35.71 |  |
| Portal con redundancia   | 1 | 5 | 5 | 3 | 2 | 4 | 2 | 2 | 5 | 2 | 2 | 2 | 1 | 2 | 3 | 2.733333333 | -0.745062701 | 2 | 1.387014608 | 71.42 |  |
| Valor Público  |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |             |              |   |             |       |  |
| Desde la perspectiva de lo valioso e importante que puede ser para la sociedad un portal de gobierno ¿qué características cree usted que un portal oficial debe aportar?     |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |             |              |   |             |       |  |
| Confianza en el gobierno.  | 4 | 1 | 4 | 4 | 2 | 4 | 4 | 3 | 4 | 2 | 2 | 2 | 1 | 4 | 1 | 2.8         | -1.723901099 | 4 | 1.264911064 | 42.85 |  |
| Servicios, trámites e información  | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 3 | 1 | 2 | 1 | 2 | 1.333333333 | 2.625        | 1 | 0.6172134   | 92.85 |  |
| Canales de expresión y participación ciudadana   | 3 | 4 | 3 | 2 | 3 | 3 | 2 | 2 | 2 | 4 | 4 | 3 | 4 | 3 | 4 | 3.066666667 | -1.347653238 | 3 | 0.798808637 | 28.57 |  |
| Transparencia de las acciones de gobierno.   | 2 | 3 | 2 | 3 | 4 | 2 | 3 | 4 | 3 | 3 | 1 | 4 | 3 | 2 | 3 | 2.8         | -0.111515703 | 3 | 0.861891607 | 35.71 |  |





|  |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |             |   |              |             |    |
|--|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|-------------|---|--------------|-------------|----|
| Información sobre las labores del gobierno; noticias de avances y logros.  | 2 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 2 | 1 | 2 | 1 | 1.333333333 | 1 | -1.615384615 | 0.487950036 | 66 |
| Estados financieros, ingresos y ejercicio presupuestal   | 2 | 1 | 2 | 1 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | 2 | 1.4         | 1 | -2.094017094 | 0.507092553 | 60 |
| Programas de gobierno y detalles de su funcionamiento, para que los ciudadanos accedan a ellos   | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1.066666667 | 1 | 15           | 0.25819889  | 93 |
| Proyectos de futuros programas   | 1 | 2 | 1 | 2 | 2 | 1 | 1 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1.4         | 1 | -2.094017094 | 0.507092553 | 60 |
| Concursos y licitaciones de obras públicas.  | 2 | 2 | 1 | 2 | 1 | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 2 | 2 | 2 | 1 | 2 | 1.733333333 | 2 | -0.734265734 | 0.457737708 |    |
| Resultados de los concursos y licitaciones, adjudicaciones de proyectos.   | 1 | 2 | 2 | 2 | 1 | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 2 | 2 | 2 | 1 | 2 | 1.733333333 | 2 | -0.734265734 | 0.457737708 |    |
| ¿Cuáles elementos de la categoría <i>Confianza</i> que generan las acciones del gobierno, considera usted que más valoran los ciudadanos en el portal de gobierno? |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |             |   |              |             |    |
| Facilitar el flujo de información entre gobierno y ciudadanos.   | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 2 | 1 | 2 | 1 | 1.266666667 | 1 | -0.734265734 | 0.457737708 |    |
| Mejorar los tiempos de respuesta para los servicios, quejas o solicitudes al hacerlo por Internet.   | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1.066666667 | 1 | 15           | 0.25819889  | 93 |
| Contar con directorios telefónicos y listas de correos electrónicos de los funcionarios.   | 2 | 2 | 1 | 2 | 2 | 2 | 1 | 2 | 2 | 1 | 2 | 2 | 1 | 2 | 2 | 1.733333333 | 2 | -0.734265734 | 0.457737708 |    |
| Publicar organigramas de la administración pública.  | 2 | 2 | 2 | 1 | 2 | 2 | 1 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 2 | 1.8         | 2 | 0.897435897  | 0.414039336 |    |
| Detallar atribuciones de los funcionarios, derechos y obligaciones de los ciudadanos a través de la publicación y descarga de bandos, reglamentos y leyes.         | 1 | 2 | 2 | 1 | 2 | 1 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 2 | 1.466666667 | 1 | -2.307692308 | 0.516397779 |    |
| Información sobre el gasto público, asignación y elaboración presupuestaria.   | 2 | 1 | 2 | 1 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1.4         | 1 | -2.094017094 | 0.507092553 |    |

Kappa Ronda 1

| Panelista | federal    | flaxo      | muni1      | muni2      | muni3      | muni4      |
|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| muni1     | .252(.006) |            |            |            |            |            |
| muni2     | .103(.263) |            |            |            |            |            |
| muni3     | .252(.006) | .252(.006) | .327(.000) | .215(.019) |            | .140(.127) |
| muni4     | .251(.019) |            |            |            |            |            |
| federal   |            |            |            |            |            |            |
| infosoft  | .122(.184) |            |            |            | .290(.002) |            |
| infoinde  | .402(.000) |            |            |            | .439(.000) |            |
| infoinde2 | .065(.477) |            |            |            | .290(.002) |            |
| infosun2  | .177(.053) |            |            |            | .402(.000) |            |
| infosun   | .215(.019) |            |            |            | .514(.000) |            |
| infoflaxo | .103(.263) |            |            |            | .402(.000) |            |
| uam1      | .47(.608)  | .215(.019) |            |            | .402(.000) |            |
| uam2      | .028(.762) |            |            |            | .252(.006) |            |
| uam3      | .177(.053) | .364(.000) |            |            | .589(.000) |            |
| flaxo     | .028(.762) |            |            |            | .252(.006) |            |

Kappa Ronda 2

| Panelista | muni1      | muni3      | federal    | infoinde   | infosun    | uam3       | flaxo      | infoflaxo  |
|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| muni1     |            |            |            | .439(.000) |            |            |            |            |
| muni3     | .378(.000) |            | .252(.006) |            |            |            |            |            |
| infosoft  |            |            |            |            |            |            |            |            |
| infoinde  | .217(.041) | .373(.000) | .373(.000) |            |            |            |            |            |
| infoinde2 |            |            |            |            |            |            |            |            |
| infosun2  | .281(.006) |            |            |            |            |            |            | .373(.000) |
| infosun   | .364(.000) | .165(.124) |            |            |            |            |            |            |
| infoflaxo |            |            | .217(.041) |            | .217(.043) |            | .269(.011) |            |
| uam1      |            |            |            |            |            | .327(.000) |            |            |
| uam2      |            |            |            |            |            |            |            | .321(.002) |
| uam3      |            | .378(.000) |            |            |            |            |            |            |
| flaxo     |            | .252(.006) |            |            |            |            |            |            |

| <b>Matriz</b> |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |        | <b>Gana</b> |
|---------------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|--------|-------------|
| <b>1</b>      | 2  | 2  | 2  | 2  | 2  | 2  | 2  | FU | 2  | FU | 2  | 2  | VP | VP | FU | 2      |             |
| <b>2</b>      | VP | 2  | VP | VP | 2  | FU | FU | FU | FU | VP | 2  | 0  | FU | VP | FU | VP, FU |             |
| <b>3</b>      | VP | VP | 2  | VP | VP | 2  | VP | VP | VP | 2  | VP | VP | VP | VP | VP | VP     |             |
| <b>4</b>      | FU | 2  | 2  | 2  | 2  | 2  | 2  | FU | 2  | FU | 2  | 2  | FU | FU | FU | 2      |             |
| <b>5</b>      | VP | 2  | VP | VP | 2  | VP | 2  | FU | VP | 2  | VP | 2  | FU | 2  | FU | VP     |             |
| <b>6</b>      | VP | VP | 2  | FU | 2  | 2  | 2  | FU | 0  | VP | 2  | FU | FU | FU | 2  | 2      |             |
| <b>7</b>      | VP | vp | 2  | VP | VP | VP | VP | 2  | VP | 2  | 2  | 2  | VP | VP | VP | VP     |             |
| <b>8</b>      | 2  | 0  | 2  | VP | VP | 2  | VP | 2  | 0  | VP | VP | 2  | VP | 2  | 0  | 2, VP  |             |
| <b>9</b>      | 0  | 0  | 2  | FU | VP | VP | 2  | 0  | 0  | 0  | 2  | FU | VP | FU | 0  | 0      |             |
| <b>10</b>     | 0  | 0  | VP | VP | VP | VP | VP | 2  | VP | VP | VP | VP | VP | VP | 0  | VP     |             |
| <b>11</b>     | 0  | 0  | 2  | 2  | 2  | 2  | 2  | VP | VP | VP | VP | 0  | FU | FU | 2  | 2      |             |