

United States House of Representatives (2000), "DOE's Fixed Price Cleanup Contracts: Why are Costs Still Out of Control?" Hearings Before the Subcommittee on Oversight and Investigations of the House Committee on Commerce, 106th Congress.

United States House of Representatives (1993), Testimony of Secretary Hazel O'Leary, in "DOE Contract Management: Hearings Before the Subcommittee on Oversight and Investigations of the House Committee on Energy and Commerce", 103^d Cong., 92.

United States Senate (1974), "Federal Political Personnel Manual", in "Presidential Campaign Activities of 1972: Senate Resolution 60: Executive Session Hearings Before the Senate Select Committee on Presidential Campaign Activities", 93^d Cong., 8903, 8976.

Weber, Max (1958), "Politics as a Vocation", in Gerth and Mills (eds.), *From Max Weber*.
Wedel, Janine (1998), *Collision and Collusion: The Strange Case of Western Aid to Eastern Europe 1989-1998*.

Weintraub, Jeff (1997), *The Theory and Politics of the Public/Private Distinction, Public and Private in Thought and Practice* (Weintraub & Kumar, eds. 1997).

Wild, Antony (2000), *The East India Company: Trade and Conquest*.

Williams, Raymond (1976), *Keywords: A Vocabulary of Culture and Society*.

Williamson, John (2000), "What Should the World Bank Think about the Washington Consensus?", *World Bank Observer*, vol. 15, núm. 2.

Wilson, Woodrow (1941), "The Study of Administration", reprinted in *Political Science Quarterly*, vol. 56, núm. 4, diciembre.

World Bank (1997), *World Bank Development Report 1997: The State in a Changing World*.

World Bank (2000), *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy*, noviembre.

Yergin, Daniel y Joseph Stanislaw (1992), *The Commanding Heights: The Battle Between Government and the Marketplace That is Remaking the Modern World*.

Vicente Ugalde¹

Sobre la digitalización de trámites administrativos en la transición al "e-gobierno"²

El uso de las tecnologías de información y de comunicación (TIC), especialmente de la Internet como un instrumento que permite al gobierno alcanzar mayor eficiencia y eficacia en el desempeño de sus actividades, parece estar exento de todo cuestionamiento. Poco se pone en duda la bondad instrumental de la Internet y menos aun cuando se trata de ponerla al servicio del gobierno. Asistimos así, a la emergencia de una suerte de "consenso informático" en el cual el "gobierno electrónico" tiende a ser concebido como el instrumento clave de la modernización administrativa. Han surgido de esta manera un conjunto de representaciones ligadas a la idea de que un gobierno moderno, eficiente e incluso eficaz, es un gobierno que está en la Internet. Entre los supuestos en que se apoya esta idea, sobresalen ciertas creencias asociadas a las ventajas de ese recurso tecnológico como vehículo de comunicación de datos y de intercambio de ideas, como herramienta de rendición de cuentas e incluso, como instrumento al servicio de la democracia, o como es llamada, de la "ciberdemocracia". Predomina así una visión que privilegia el papel de estas tecnologías para el cumplimiento de funciones gubernamentales y en cambio, se discute menos la forma en que la gestión pública debe organizarse y transformarse para mejor aprovechar las ventajas que ofrecen las TIC.

¹ El autor es candidato a doctor en Derecho Público por la Universidad Paris II Panthéon-Assas, adscrito al Centro de Estudios e Investigaciones en Ciencias Administrativas (CEISA). Dirección electrónica: vicente.ugalde@wanadoo.fr.

² Artículo recibido el 9 de septiembre de 2002 y aprobado el 8 de agosto de 2003.

Teniendo en cuenta que en la actualidad, la desmaterialización de procedimientos administrativos y de la prestación de servicios es uno de los objetivos sustanciales de las administraciones "electrónicas"³, este trabajo revisa algunas medidas que, aunque sin ese propósito original, pueden ser consideradas como parte del itinerario hacia la desmaterialización de trámites: la simplificación administrativa y la mejora regulatoria. La idea es revisar el desarrollo de estos procesos en tanto, desde esta visión retrospectiva, conforman el *back office* de las páginas electrónicas del Registro Federal de Trámites y Servicios, así como del Tramitanet, consideradas éstas como el correspondiente *front office*. En segundo lugar, en lo que concierne a las versiones electrónicas de los registros de trámites de gobiernos subnacionales, la intención es simplemente dar cuenta del nivel de instrumentación del proceso hacia la tramitación "en línea" por parte de las administraciones locales.

Así, la motivación de este trabajo no es sumarse a la retórica modernizadora de las administraciones públicas. Tampoco es oponer una crítica al trabajo gubernamental emprendido en aras de digitalizar la administración. Lo que se pretende es dar cuenta del papel que desempeñan los procesos de simplificación administrativa y de mejora regulatoria en la desmaterialización de trámites; y en un segundo tiempo, dilucidar el estado que observa el proceso de adopción de las TIC por la administración pública federal y local, para finalmente sugerir algunos elementos de discusión sobre la transición al "gobierno electrónico". En este sentido, el punto de partida de nuestra interrogación reside en valorar la utilidad de una iniciativa de la envergadura de la tele-tramitación cuando no es llevada a cabo por el conjunto de las entidades y niveles gubernamentales.

³ Una abundante literatura cuyo balance está por realizarse enseña que la desmaterialización de servicios es uno de los objetivos centrales del actual proceso de instauración de la "administración en línea". A guisa de ejemplo, se pueden mencionar el Proyecto *E-europa: una sociedad de la información para todos*, especialmente el Plan de Acción E-europa 2002, para el cual figura como objetivo el acceso en línea de servicios públicos básicos por parte de los gobiernos de los estados miembros, para el año 2002. Algunos de cuyos aspectos se pueden consultar en http://europa.eu.int/comm/information_society/europe/actonplan/index_en.htm, así como el Plan de Acción E-Europa 2005, consultable en http://www.europa.eu.int/comm/information_society/europe/news_library/documents/europe2005_es.pdf. De igual forma se discute este tema en Bekkers y Zouaidis (1999), así como en Chailillon (2001).

Ahora bien, es cierto que en el marco de una discusión sobre la transición al "gobierno electrónico" nuestro trabajo brinda solamente una aproximación parcial. Ni los trámites administrativos y su digitalización constituyen el único tema relevante de los implícitos en la "administración en línea", ni el enfoque con el cual se aborda aquí rinde cuenta de los múltiples aspectos que comprende este proceso. El paso al "gobierno electrónico" concierne otros dominios como la prestación de servicios, la consulta pública, la transparencia del quehacer gubernamental, la expedición de documentos oficiales, el servicio postal o el pago de impuestos, o bien, de la notificación de resoluciones administrativas y judiciales. Además, la óptica con la que se aborda el tema, al privilegiar los procesos de simplificación administrativa y mejora regulatoria, omite algunos aspectos como son el de la confidencialidad de los datos personales, la firma electrónica, la homogenización de formularios y en fin, un gran número de implicaciones asociadas a la desmaterialización de trámites. No obstante lo anterior, la pertinencia de revisar este caso radica, desde nuestro punto de vista, en varias razones. Por un lado, en que constituye un ejemplo de los arreglos administrativos, técnicos, legales y organizacionales al interior del aparato público que son condición para la desmaterialización de trámites. Y por otro lado, se trata de la descripción y análisis del paso de una fase del "gobierno electrónico", caracterizada por el establecimiento de sitios electrónicos, a otra cuya especificidad es la desmaterialización de trámites y servicios. Finalmente, el caso de los tele-trámites administrativos aparece como el lugar de la convergencia de iniciativas con fines de naturaleza diversa: rendir eficiente la labor del gestor público, racionalizar y sistematizar los dispositivos jurídicos y los trámites administrativos, pero también, aunque en otro plano, propiciar la reactivación de la actividad empresarial.

El texto consta de cuatro partes. Con el ánimo de aportar algunas referencias teóricas del estudio de la administración pública, en la primera proponemos algunos elementos para discutir el papel de las TIC como instrumento de las políticas públicas. Nos interesa resaltar la utilización de esas tecnologías por los gobiernos en el marco de lo que puede ser considerado el "consenso informático". Luego, en una segunda parte, se presenta una breve descripción de las acciones que conforman el proceso de transición al gobierno electrónico en México y se

aportan algunas referencias para dar cuenta del estado de esta evolución. Con esos antecedentes, la tercera parte se ocupa del proceso hacia la digitalización de trámites administrativos. Se trata en especial de la revisión y examen de ciertas iniciativas de simplificación administrativa y de la política de mejora regulatoria emprendidos en la Administración Pública Federal. En la última parte, a la luz de las características observadas a nivel federal, se examina el camino hacia la tele-tramitación y en general hacia el "gobierno electrónico" de los gobiernos locales. Al final se exponen algunas consideraciones a manera de conclusión.

Para el estudio del paso del itinerario hacia la tele-tramitación se ha realizado una revisión que comprende dos dimensiones. Se han consultado, en primer lugar, documentos gubernamentales que consignan las medidas relacionadas con la simplificación administrativa y mejora regulatoria. Este acercamiento ha privilegiado a su vez dos aspectos. Por una parte, las acciones administrativas y los ajustes jurídicos que acompañan esos programas, y por otra parte, el nivel en que éstos son instrumentados. En segundo lugar, nuestra revisión comprendió la consulta y examen de los sitios electrónicos gubernamentales, especialmente de aquellos que se relacionan con la digitalización de trámites. Nos constituimos con este propósito en una especie de usuario simulado de los servicios que ofrecen esos portales. Esta intrusión en el universo virtual del gobierno mexicano nos ha permitido dar cuenta de algunos aspectos de la transición al "gobierno electrónico".

1. DEL PAPEL DE LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y DE COMUNICACIÓN EN LA GESTIÓN PÚBLICA

Ahora que la adopción de TIC en la gestión pública se impone como uno de los temas clave en la discusión sobre la reforma administrativa, bien puede ser el momento para preguntarse sobre la forma en la que estas tecnologías participan en la ejecución de las tareas públicas, y entonces aclarar si esa instrumentalización es el motivo principal del ahora bien expandido "consenso informático". Habida cuenta de ello convendrá entonces a la luz de esos elementos, revisar el proceso de transición al gobierno electrónico en México.

El "gobierno electrónico", ¿objeto o instrumento de políticas?

Sin duda la Internet asiste a la gestión pública en diferentes formas. Junto con otros recursos, participa en la puesta en marcha de la actividad gubernamental a través de programas públicos y constituye así un instrumento al servicio del gobierno y sus políticas públicas. Sin embargo, resta la cuestión de saber si, tal y como se presenta la adopción del "gobierno electrónico", la utilidad de las TIC está asociada a objetivos comunes del conjunto de tareas gubernamentales o, por el contrario, a metas de programas específicos.

Los gobiernos planifican y despliegan su actividad a través de la elaboración y puesta en marcha de programas. En este sentido, un programa público ensambla una serie de recursos gubernamentales, como los presupuestales, legales y de personal en un conjunto de actividades emprendidas por una o varias entidades públicas. De acuerdo a las diferentes proporciones en que esos recursos pueden ser combinados, se distinguen diversos tipos de programas: intensivos en dinero; intensivos en mano de obra; o bien intensivos en recursos legales (Rose, 1998, 270). En el primer caso se puede tratar de un programa de pensiones o, por ejemplo, de un programa de combate a la pobreza; el segundo se refiere a lo que serían los programas educativos y de salud, y el tercero puede ilustrarse con un programa de mejora regulatoria o de simplificación administrativa. Ahora, si consideramos que las TIC son también un recurso al servicio de los programas gubernamentales, podríamos entonces identificar algunos que son intensivos en TIC o que se basan principalmente en una combinación de este y otro recurso. De esta forma, un programa educativo de bibliotecas virtuales, y en general, aquellos destinados a la difusión electrónica de bases de datos, conjugaría principalmente recursos de personal con TIC.

Si los programas se sirven de las TIC como un recurso, ¿significa eso que la aparición de un sitio electrónico obedece exclusivamente a los objetivos de un programa o una política específica? Al parecer sucede así en múltiples casos. Sin embargo, en tanto que muchos portales gubernamentales se presentan como sitios electrónicos de entidades públicas y no de programas, podríamos entonces

interrogamos sobre si existen otras motivaciones expresas o subyacentes en la creación de los sitios gubernamentales tal y como éstos se nos presentan.

Un sitio electrónico está, en principio, asociado a las funciones y competencias de la entidad pública a la que pertenece. En este sentido, cuando la entidad tiene bajo su responsabilidad un programa, el portal puede ser concebido como una herramienta al servicio de ese programa. Sirve como vehículo de información, pero también puede asistir al cumplimiento de acciones específicas. Este caso se presenta cuando, por ejemplo, brinda la posibilidad de rendir declaraciones para el pago de impuestos o bien, para establecer denuncias sobre la conducta de servidores públicos. Opera entonces como herramienta al servicio de programas fiscales y de lucha contra la corrupción. Si bien aquí sirve de manera directa, como mecanismo de ejecución de una acción concreta (la declaración de impuestos o la denuncia), es sólo un instrumento indirecto de un programa fiscal o de un programa de combate a la corrupción. Es así una instrumentalización, por decirlo de algún modo, indirecta de las tecnologías informáticas.

Ahora bien, una política pública se puede servir de las TIC, no sólo como un instrumento a través del cual se ejecutan acciones (*implementation*) constitutivas de un programa, sino también para otras fases del proceso de las políticas públicas. Las bases electrónicas de datos pueden constituir la materia prima para la elaboración de diagnósticos para la intervención gubernamental. Tal es el caso de las bases de datos de información económica y demográfica, así como de los sistemas de información geográfica (SIG). Por otra parte, las TIC constituyen una herramienta a través de la cual es posible la incorporación de los gobernados al proceso de elaboración de políticas públicas, es decir, sirven de mecanismo para los "procesos interactivos de elaboración de políticas" (*interactive policy making*), así como para la "elaboración preventiva de políticas" (*pro-active policy making*) y la "coproducción de políticas" (*co-production of policies*) (Snellen, 2001, 212 et s.). Al mismo tiempo, son útiles para los agentes públicos y especialmente para los responsables políticos como tecnologías de ayuda para la toma de decisiones, tal como es el caso de los sistemas electrónicos de simulación (Rouillard, 1999). Finalmente, estas tecnologías asisten durante las fases posteriores a la instrumentación de las políticas. Primero, para el registro y sistematización de los

resultados y de los efectos de una política, y en consecuencia, para la construcción de indicadores que permitan su evaluación. Se trata aquí de que las TIC permitan no solamente la puesta a disposición de los ciudadanos del resultado de una política, sino que también se abre la posibilidad de su escrutinio.

Más allá de su utilidad en el proceso de las políticas públicas o de su inscripción a programas específicos, se pueden distinguir otras motivaciones relacionadas con el "gobierno electrónico". Sin importar sus funciones específicas, las entidades públicas establecen sus sitios electrónicos para propiciar la comunicación entre la sociedad y el gobierno, favorecer la transparencia y el control del ejercicio gubernamental, servir como vía de la participación de los gobernados en la toma de decisiones y en general, para informar a la sociedad en qué consiste el gobierno, cómo está constituido y qué hace. Por otra parte, se puede asimismo entrever que en todos los casos el uso de tecnologías rinde un servicio implícito al gobierno. La administración, como toda organización, necesita justificarse. La Internet es entonces un instrumento para hacer progresar un conjunto de ideas que buscan mejorar y mantener una cierta imagen. Es entonces que la Internet deviene en una herramienta de mercadotecnia al servicio de la legitimidad gubernamental. Si a través de la producción de bienes y la prestación de servicios públicos la administración busca satisfacer las demandas ciudadanas, mediante las TIC trata de encansar las preferencias ciudadanas, pero sobre todo de difundir su capacidad para satisfacerlas.⁴ De esta manera, el uso de la Internet, ya sea como un mecanismo de difusión, o bien, como un instrumento al servicio de las políticas públicas, tiene consecuencias para la conformación de la imagen gubernamental. La difusión de una imagen positiva parece sin embargo ser menos necesaria en el caso del fenómeno administrativo del "gobierno electrónico". En las discusiones sobre las reformas administrativas en curso, el conjunto de ideas que acompañan este concepto reflejan una visión prácticamente hegemónica de las ventajas relacionadas con la adopción de las TIC.

⁴ Además del clásico trabajo de Cronpton y Lamb (1986), puede consultarse al respecto del marketing gubernamental el trabajo de Carrillo y Tamayo (1997).

El consenso informático

Como consecuencia de los argumentos en favor de la digitalización de la gestión pública, los gobiernos de prácticamente todos los países han puesto en marcha proyectos de adopción de TIC para sus administraciones (UNDPPEPS y ASPA, 2002). El proyecto del "e-government"⁵ se presenta como una preocupación a escala global en la que participan actores de naturaleza y vocación diversa estableciendo líneas de acción o brindando recursos financieros. Por una parte, los organismos multilaterales como Naciones Unidas, el Foro Económico Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y los regionales, como la Comisión Europea, fomentan la digitalización de la gestión pública y ponen en marcha iniciativas para su evaluación (UNDPPEPS y ASPA, 2002; Comisión Europea, 2002 y OCDE, 2002). Por otra parte, los organismos financieros internacionales como el Banco Mundial disponen recursos para la puesta en marcha de ese tipo de proyectos (Piaggessi, 2002). Se trata en suma de una visión consensuada en cuanto a la adopción de TIC en las tareas de gobierno, pero especialmente en cuanto al necesario establecimiento de la "administración electrónica". El "gobierno electrónico" se erige, de esta forma, como el tema prioritario de algunos países (OCDE, 2002).

Esa tendencia hacia la digitalización de la gestión pública propende sin embargo a minimizar el hecho de que la eficiencia y eficacia de la gestión pública dependen menos de la adopción de TIC que de aquello que los cuerpos administrativos son capaces de realizar sin recurrir a ellas. Las TIC, como se ha reconocido recientemente, parecen no ser la panacea de la administración pública ni un sucedáneo de los procesos de la gestión real. La concepción de las TIC como un sustitutivo es así desplazada por la idea de que no son sino un recurso suplementario (UNCTAD, 2003, 6). El consenso informático es entonces matizado y se encuentran cada vez más opiniones que acuerdan que en el sector público el papel de la informática debe ser el reflejo de la manera en que las administraciones son llevadas (Krisensen *et al.*, 2001, 23).

⁵ También conocido como "gobierno electrónico" o "administración en línea".

2. LA TRANSICIÓN AL "E-GOBIERNO"

México no ha sido ajeno a la visión difundida por el "consenso informático"⁶, ni ha permanecido al margen del movimiento general hacia el establecimiento del "gobierno electrónico". Aunque la inscripción del primer sitio electrónico bajo el dominio "gob.mx" data de 1994, fue a partir de 1996 que se comenzó a llevar a cabo un verdadero esfuerzo por establecer la "administración en línea"⁷ y a partir de 1997 el número de portales electrónicos gubernamentales prácticamente se duplicó cada año.⁸ En primer término, la Secretaría de la Contraloría y el Desarrollo Administrativo (SECODAM) puso en marcha algunas iniciativas para poner las TIC al servicio de la transparencia y el control gubernamental. Primero, a través del Sistema Integral de Informidades, estableció un dispositivo electrónico por el que se da a conocer el estado de los procedimientos de resolución de inconformidades que se refieren a la responsabilidad de servidores públicos. Este mecanismo permitió a la ciudadanía el acceso al expediente de todo procedimiento administrativo en esa materia. Por otra parte, estableció el Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales (el Compranet). Con este portal [<http://www.compranet.gob.mx>] se comenzaron a hacer públicos, por vía de la

⁶ Basta echar un vistazo a los textos y programas sobre la digitalización gubernamental para notar la opinión favorable de la adopción de tecnologías informáticas. A guisa de ejemplo, "e-mexico", proyecto del gobierno federal mexicano para expandir el uso de la Internet [<http://www.e-mexico.gob.mx>], así como la literatura que hasta el momento analiza esta iniciativa y que se encuentra, entre otros espacios en la revista *Política digital*, este mismo respecto es interesante la opinión de Kosick (2003, 55), para quien el "e-gobierno" constituye la única oportunidad para superar problemas que afectan al desarrollo económico y político de México, tales como la desconfianza, el fraude, la ineficiencia y el formalismo sistémico, entre otros.

⁷ El establecimiento de páginas electrónicas se consigna en los documentos de planeación del gobierno entonces en turno. Entre otros, el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, Reforma del Sector Salud 1995-2000 (DOF del 11 de marzo de 1996), el Programa de Y Transportes (DOF del 25 de marzo de 1996), y desde luego, el Programa de Desarrollo Informático (DOF del 6 de mayo de 1996).

⁸ El cuadro 1 revela el desarrollo y expansión del uso de la Internet en los sectores de la educación (edu.mx), el gubernamental (gob.mx), el de las organizaciones sociales (org.mx) y el privado (com.mx). Además de indicar el número de nuevos nombres inscritos por año y por subdominio, el cuadro muestra el porcentaje de su crecimiento anual. Se trata de datos tomados del Registro de nombres de sitios electrónicos del dominio ".mx" correspondiente a México.

Internet, los procesos de adquisiciones que el gobierno federal realiza mediante adjudicaciones de compras de bienes, de contratación de servicios, obras públicas o arrendamientos.⁹ Con una finalidad similar, es decir, de procurar transparencia a las acciones gubernamentales, la SECODAM estableció el Declaranet¹⁰ [<http://www.declaranet.gob.mx>], una herramienta electrónica para que los funcionarios públicos rindan su declaración patrimonial. A la aparición de estos mecanismos electrónicos correspondió entonces una modificación a la estructura orgánica de esta Secretaría, por la que se creó la Unidad de Servicios Electrónicos Gubernamentales.¹¹

Por otra parte, con el fin de homogeneizar el contenido y la calidad de sus páginas electrónicas, el gobierno puso en marcha algunas iniciativas, como lo consigna la "Guía General de Recomendaciones de Contenido y Forma de las Páginas Web de la Administración Pública Federal" [<http://www.inegi.gob.mx/difusion/espanol/lnuevo/pdi.html>]; así como en general, las actividades del Comité de Autoridades de Informática de la Administración Pública (CAIAP) y los Comités de Internet de las dependencias y entidades. En el caso de esas medidas, fue el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), quien estaba a cargo de su coordinación. En la misma época, otra entidad pública estableció un mecanismo basado en el uso de tecnologías informáticas. La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial creó el Sistema de Información de Empresas Mexicanas (SIEM), que con objetivos asociados a la promoción del desarrollo económico consistía en una suerte de directorio de las empresas mexicanas disponible en una página electrónica [<http://www.siem.gob.mx/portalsiem/>].¹² Resulta así interesante que las iniciativas de adopción de TIC sean emprendidas en diferentes sectores y en consecuencia, por responsables administrativos distintos y dirigidas a fines diversos. Esto pone en evidencia el aspecto de la coordinación intergubernamental.

⁹ A propósito del "Compranet" puede consultarse CIDE (2002:2).

¹⁰ Sobre el "Declaranet" véase: CIDE (2002:1).

¹¹ Esta reforma al Reglamento Interior de la SECODAM, específicamente a los artículos 4 y 12 bis, se publicó en el DOF del 4 de septiembre de 2000.

¹² El Registro de Información de Empresas Mexicanas obedece a una disposición legal establecida por la Ley de Cámaras Empresariales del 10 de diciembre de 1996.

CUADRO 1. REGISTRO DE SITIOS ELECTRÓNICOS EN MÉXICO

Crecimiento en número (No.) y porcentaje (%) de nombres de dominio registrados en México bajo "mx" y agrupados por sub-dominio.											
Gob. mx ^a		"com.mx ^a		"net.mx ^a		"edu.mx ^a		"org.mx ^a		"mx ^a	
Año	No. (%)	No. (%)	No. (%)	No. (%)	% ^a						
1989	0	0									
1991	0	0									
1992	0	1									
1994	1	5	400								
1995	12	1100	180	3500	20						
1996	75	525	2286	1170	143	615	13		142	992.31	179
1997	201	168	6043	16435	262	83.22	168	1192.3	389	173.94	188
1998	350	74.13	10661	76.42	395	50.76	359	113.69	622	59.9	189
1999	510	45.71	25026	134.74	639	61.77	557	55.15	1221	96.3	177
2000	935	83.33	56769	126.84	761	19.09	855	53.5	2399	96.48	177
2001	1278	36.68	61496	8.33	662	13.01	1245	45.61	2759	15.01	177
2002	1687	32	66545	8.21	621	-6.19	1692	35.9	3085	11.82	172

Fuente: página electrónica del nic en México: [<http://www.nic.mx/>]

Recientemente la carrera al "gobierno electrónico" experimenta una reactivación. Mediante un ajuste a la estructura administrativa de la Presidencia de la República, el gobierno estableció una agencia para la Innovación Gubernamental.¹³ Como parte del gobierno "e-mexico", que a la fecha comprende, entre otros aspectos, "e-gobierno", "e-salud", "e-aprendizaje" y "e-local", esta unidad gubernamental está a cargo de la iniciativa "e-gobierno" que en términos generales consiste en un proceso de innovación en la entrega de servicios. La

¹³ La creación de esta unidad gubernamental no data del Acuerdo publicado en el DOF del 1 de diciembre de 2000, en virtud del cual se modificó la estructura orgánica de la Oficina de la Presidencia de la República. Ello sin embargo, no significa que la existencia de esta entidad gubernamental sea estrictamente "virtual". Sobre esta unidad gubernamental puede consultarse [<http://innova.presidencia.gob.mx/index2.shtml>].

participación de los ciudadanos y —según la propia Oficina de Innovación gubernamental— de la innovación en la forma de gobernar a través de la tecnología, la Internet y los nuevos medios de comunicación. Con esa iniciativa, el gobierno persigue objetivos en cuatro direcciones: 1) "conectividad", que consiste en usar la tecnología para comunicar a los funcionarios públicos entre sí y con la ciudadanía; 2) "transparencia", que se refiere al uso de la tecnología para informar a la ciudadanía de lo que hace el gobierno; 3) "inteligencia", que hace referencia a la posibilidad del manejo de grandes cantidades de información, y 4) "eficiencia".¹⁴ En este sentido, los alcances de esta iniciativa parecen involucrar al conjunto de las ventanas de acceso al gobierno, es decir, parecen concernir a las entidades del gobierno federal poseedoras de un portal electrónico. Se puede así percibir que las múltiples iniciativas suponen en cierta medida la transposición de las funciones de las entidades públicas. Ello agrega desde luego un cierto grado de dificultad al proceso de transición al "gobierno electrónico".¹⁵ Esta dificultad aparece de forma más evidente si atendemos al estado del "gobierno electrónico" en México, especialmente a la luz de lo realizado por otros gobiernos. Algunos estudios parecen constatar que el proceso mexicano de la digitalización gubernamental tan sólo comienza.

Aunque a través de indicadores, posiblemente cuestionables, diversos estudios ofrecen una aproximación de cierto valor indicativo sobre el estado de los gobiernos en la Internet. Entre esos trabajos, se pueden comentar dos a guisa de ejemplo. En primer término, la División de las Naciones Unidas para Economía Pública y la Administración Pública (UNDP/PEPA), por sus siglas en inglés) y la Sociedad Americana de Administración Pública (ASPA), han elaborado el informe *Benchmarking E-government*. El estudio procede conforme a dos metodologías.

¹⁴ En las otras modalidades de "e-mexico", cada una tiene desde luego fines particulares. En el caso de "e-local" por ejemplo, se trata de que los gobiernos municipales cuenten con acceso a Internet a través de la infraestructura de conectividad que supone el proyecto. La implantación de este programa contempla el establecimiento de Centros Comunitarios Digitales en 200 Ayuntamientos para, por un lado, hacer posible una red virtual privada de comunicación intergubernamental y por otro lado, otorgar servicios de comunicación a la ciudadanía. Esta información está disponible en http://innovay.presidencia.gob.mx/general/pub_egob.html.

¹⁵ Una revisión del estado actual del "e-government" en México, se encuentra en Kossick, 2003.

De acuerdo a la primera, se analizan los sitios electrónicos de los gobiernos nacionales prestándose atención al contenido y especialmente a los servicios accesibles para el ciudadano. Mediante la definición de una serie de fases del desarrollo hacia el gobierno electrónico, al ubicar a cada país en una de ellas, se determina su nivel de sofisticación en cuanto a la adopción de las TIC. La segunda metodología consiste en un análisis estadístico que compara la infraestructura de las TIC y la capacidad del capital humano de cada país. Luego, el estudio construye un índice (*e-government index*), de acuerdo al cual se determina el estado del "gobierno electrónico". Con base en ello, México es catalogado como con una alta capacidad para el "e-government" (con un índice de 2.16, donde la media general es de 1.62 y la notación más alta, de Estados Unidos, de 3.11). Sin embargo, el propio reporte revela que la situación en México no es del todo adecuada, especialmente en lo que concierne al nivel de penetración del uso de la Internet. Esto se deriva de la consideración de algunos datos como por ejemplo el número de ordenadores personales por habitante (5.06 pc/s/100 habitantes, mientras que Estados Unidos tiene 58.52); o bien, el número de lugares públicos de acceso a la Internet (en México existen 56.55 por cada 10 000 habitantes, mientras que en Estados Unidos hay 2928.32). En fin, parece ser que el nivel expansión del uso de esas tecnologías por parte de los ciudadanos pone en cuestión la utilidad de la digitalización gubernamental.

En segundo lugar se pueden mencionar los estudios que ha publicado la firma Accenture. Uno de ellos (Accenture, 2002) emplea una serie de indicadores destinados a medir, entre otros aspectos, el nivel con el cual el gobierno ha desarrollado su presencia en la Internet. Un indicador se refiere al número de servicios, entre un universo de 169 que corresponden a nueve sectores, y mide el nivel con el cual estos son ofrecidos (*completeness*) a la ciudadanía.¹⁶ Otro mide el nivel de sofisticación en la prestación de los servicios y, por otra parte, a través de una combinación de indicadores se establece un *ranking* y una clasificación de los

¹⁶ Los sectores considerados por el estudio son los servicios humanos, la justicia y seguridad pública, el sector de los impuestos, el de la defensa, de la educación, el transporte, la regulación, la delincuencia y el servicio postal (Accenture, 2002).

gobiernos electrónicos.¹⁷ Tanto en la edición 2001 como en el correspondiente a 2002 del estudio, México no sólo ocupa el último lugar, sino que los indicadores lo alejan considerablemente del resto de los países comprendidos en los estudios.

Más que de un atraso concierne a la adopción de las TIC por las administraciones públicas, ese rezago parece depender de forma importante de la escasa penetración de esas tecnologías en el conjunto de la sociedad (UNCTAD, 2003; World Economic Forum, 2002). En el caso del reporte *Information and communication technology development indices* (UNCTAD, 2003), esta investigación analiza y evalúa el desarrollo de las TIC en los países miembros de Naciones Unidas. Mediante indicadores que se concentran en aspectos como conectividad, acceso, uso y las políticas de las TIC, se establece también un *ranking* donde México ocupa el lugar 75 (mientras que en 2000 y 1999 ocupó el lugar 72). El reporte señala que junto a los obstáculos comunes que impiden el aprovechamiento del potencial de las TIC, existen algunos que pueden ser endémicos. Si coincidimos con esta observación, ¿cuáles son entonces esos obstáculos en el caso de México?

Esos obstáculos pueden tener origen en diversos factores, sobre todo económicos y técnicos, pero también políticos.¹⁸ En el universo de problemas presentes en la agenda gubernamental, la adopción de las TIC ocupa un lugar solamente marginal. Aun dentro de la política de modernización de la administración pública, a pesar del consenso en torno a las ventajas de estas tecnologías, la transición a la "administración en línea" no es necesariamente un tema relevante.

Otras razones que pueden explicar el atraso en la transición al "gobierno electrónico" conciernen a la gestión misma de los procesos de adopción de estas

¹⁷ En el primer grupo, denominado "líderes en innovación", se encuentran Canadá, Singapur y Estados Unidos. El segundo grupo, denominado "visionarios", comprende Alemania, Australia, Dinamarca, Finlandia, Francia, Holanda, Hong Kong, Islandia, Noruega y el Reino Unido. El tercer grupo es el de los "emergentes" y en él se encuentran Bélgica, España, Japón y Nueva Zelanda. Finalmente en el cuarto grupo, que es denominado "constructores de plataformas", figuran Brasil, Italia, Malasia, México, Portugal y Sudáfrica.

¹⁸ Algunos de los más relevantes obstáculos técnicos y económicos para la adopción de las TIC en México son cuidadosamente analizados en Kossick (2003).

tecnologías. Sin una adecuada coordinación, cada entidad de la administración pública federal crea su sitio electrónico sin tomar en cuenta los portales de otras entidades del gobierno. En algunos casos, como los que hemos mencionado (Tramitanet y Declaranet, por ejemplo) el desarrollo de los portales electrónicos fue más importante respecto a la mayoría de los sitios gubernamentales. Esa falta de homogeneidad en la calidad de los sitios, además de sugerir, pueden tener implicaciones en la utilidad que las TIC pueden rendir a la ciudadanía. Endémicos o comunes, los obstáculos para la adopción de esas tecnologías demanda, como lo aconseja la OCDE, tomar algunas precauciones para prevenir el fracaso, especialmente en aspectos como, presupuestal y el relativo a la calificación del personal (Kristensen *et al.* 2001).

En el caso del proceso de digitalización de los procedimientos administrativos, no se puede poner en cuestión que aumentan la calidad de los servicios rendidos por la administración pública ni que constituyen cambios favorables a su gestión interna. Pero, por otra parte, tampoco se pueden olvidar esos obstáculos que vienen ligados al desafío financiero y técnico, así como a la adaptación del marco jurídico, de los procedimientos, de los circuitos y la organización del trabajo y en fin, la modernización (Beloulou, 2001, 262).

Podemos entonces preguntar si en lo que concierne al proceso de desmaterialización de trámites en México, en especial de los portales electrónicos del Registro Federal de Trámites y Servicios y del Tramitanet, esos ajustes en el marco jurídico, en los procedimientos y en la organización interna de la administración, fueron realizados. Dado que nuestra hipótesis consiste en pensar que los procesos de simplificación administrativa y mejora regulatoria pueden ser considerados como parte de esos ajustes, ¿cómo explicar la relación entre esos procesos y las dos ventanillas de atención electrónicas? Si las motivaciones de esos procesos se encuentran asociadas a una política de fomento industrial y desarrollo económico, ¿por qué considerarlas el "back office" de esos portales electrónicos?

3. SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA Y MEJORA REGULATORIA

En tanto punto de contacto de la administración pública ante el ciudadano (*front office*), una página electrónica supone una movilización de recursos técnicos, humanos, organizacionales y legales (*back office*) que se despliega desde antes su aparición. En el caso de las páginas del Registro Federal de Trámites y Servicios, así como del Tramitanet, desde la óptica que hemos sugerido, suponemos que los procesos de simplificación administrativa y, luego de mejora regulatoria, representan esa movilización de recursos y una coordinación de agentes públicos. La cuestión no consiste entonces en saber si una suposición tal corresponde fielmente al sentido original que tuvieron esas iniciativas, o si se trata de una pura construcción retrospectiva; de lo que se trata aquí, a través de una puesta en perspectiva, es valorizar los procesos de simplificación administrativa y mejora regulatoria en cuanto rinden la aparición posible de esos portales electrónicos. Así, en nuestro análisis, la tele-tramitación puede aparecer como el lugar donde convergen iniciativas que corresponden a objetivos a veces diferentes, pero susceptibles de ser ligados en un nivel más general a una misma política.

Las motivaciones originales de los ajustes

Durante la década de los años ochenta, muchos gobiernos reajustaron sus modelos económicos y definieron sus políticas para corregir los efectos de años de crisis y recesión. En México, el gobierno se propuso como eje clave de su estrategia la apertura comercial y para lograrlo emprendió, entre otras medidas, un programa de desregulación económica. La intención era que al eliminar algunos apremios jurídicos para el establecimiento de industrias y al desencadenar un proceso de paulatina eliminación arancelaria, se crearan condiciones para el desarrollo de la planta productiva y la creación de empleos. De forma simultánea fue puesto en marcha un importante proceso de desincorporación de empresas paraestatales. Diversos sectores de la actividad económica, entonces reservados al sector público, fueron abiertos a la participación de los particulares. El Estado se retiró principalmente de sectores de la producción de bienes y servicios, como el ramo

del acero, el servicio telefónico, los servicios de banca y crédito, para concentrarse en áreas catalogadas "estratégicas", como la producción de hidrocarburos y de energía eléctrica. La privatización de éstas y otras muchas actividades económicas trajo consigo, sin embargo, la necesidad de que el Estado las regulara. Era el paso del Estado productor al del Estado regulador.

Las medidas destinadas a desregular las áreas económicas para favorecer la inversión privada y para promover la actividad empresarial, el proceso de privatización de las empresas estatales, así como la emergencia de nuevos campos donde el Estado debía establecer normas de convivencia social, todo ello desencadenó un proceso de inflación regulatoria. Esta situación devino más compleja dada la multiplicidad de polos productores de normas jurídicas. A la producción normativa de los niveles subnacionales, había que agregar las normas provenientes de ciertos organismos (tales como la Comisión Federal de Competencia, la Comisión Federal de Telecomunicaciones, etc., que mediante Acuerdos emiten normas jurídicas obligatorias para ciertos sectores de la sociedad). Entre los efectos de esta sobreproducción regulatoria apareció una multiplicación de trámites administrativos. Se presentó entonces una situación paradójica pues esa multiplicación exponencial y anárquica de reglas jurídicas y de trámites, al dificultar su conocimiento y por lo tanto su observancia, no hacía sino desincentivar cualquier iniciativa de inversión y por tanto limitar las posibilidades de la política económica adoptada.

De esta manera, el gobierno se propuso conciliar la sobreproducción regulatoria con los intereses de la liberalización económica. Se planteó entonces la posibilidad de introducir en los dispositivos jurídicos un acomodo, con el fin de abaritar los efectos no deseados de la sobre regulación.¹⁹ Para alcanzar ese propósito, a la simplificación administrativa se sumaron los programas de mejora regulatoria (*regulatory reform*) promovidos por la OCDE.²⁰

¹⁹ El problema de la inflación normativa y los consecuentes procesos de revisión de los dispositivos jurídicos no fue exclusivo del caso mexicano. A propósito de este fenómeno véase Chervallier (1991, 23).

²⁰ Sobre las motivaciones ligadas a la puesta en marcha de la política de mejora regulatoria pueden consultarse OCDE (2000) así como Kassick (2003, 16).

ANTECEDENTES DE LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

Las iniciativas para poner en marcha la simplificación de trámites acompañan la historia de la administración pública mexicana. Desde la década de los sesenta con el gobierno de Echeverría Álvarez (1970-1976),²¹ esas tentativas aparecen y se repiten bajo diferentes nombres en los sexenios posteriores, de López Portillo (1976-1982) y De la Madrid (1982-1988).²² Con el gobierno de Salinas (1988-1994) la simplificación administrativa figura como un rubro importante (Poder Ejecutivo, 1989, 83) y en consecuencia se expide un Acuerdo (DOF, 9 febrero 1989). En virtud de éste, la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) debía presentar un *Programa General de la Simplificación Administrativa* que contemplara la simplificación administrativa en materia de descentralización y descentralización de funciones, y en materia de flexibilización de la reglamentación administrativa. Asimismo, ese programa debía incluir acciones para rendir de forma expedita la tramitación de procedimientos y medidas en materia de modernización integral de los servicios al público. Mientras que la ejecución de las acciones correspondía a los funcionarios de diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la coordinación estaba a cargo de la SECOGEF. Se exceptuaban las medidas concernientes al marco regulatorio de la actividad empresarial, en tanto su revisión quedaba bajo la competencia de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI). Al final del sexenio se lograron algunos avances en áreas específicas como la expedición de pasaportes, ciertos servicios migratorios y algunos trámites para el pago de impuestos. Por su parte, en materia de fomento al desarrollo económico se establecieron cien

²¹ Nos referimos especialmente al documento *Bases para el programa de reforma administrativa del Ejecutivo Federal 1971-1976* de la Dirección de Estudios Administrativos perteneciente a la Oficina de la Presidencia de la República en el periodo de Luis Echeverría. Sobre este documento pueden consultarse Partido (1991, 117), así como Flores (1981, 272).

²² El gobierno de Miguel de la Madrid expidió el *Acuerdo que dispone las acciones concretas que las dependencias y entidades de la administración pública federal deberán instrumentar para la simplificación administrativa, a fin de reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites que se realizan ante ellas* (DOF del 8 de agosto de 1984). La crisis económica y los necesarios reajustes monopolizaron la atención y los logros de este Acuerdo, conocido como Programa Nacional de la Simplificación Administrativa, no fueron sino superficiales (Partido, 1991, 131).

ventanillas únicas de gestión, en donde las empresas podían realizar hasta setenta trámites que anteriormente se hubieran tramitado en lugares diferentes (Vázquez, 1993). La eficacia del programa fue limitada pues las acciones emprendidas no fueron ejecutadas de manera generalizada, sino sólo en ciertas áreas de la Administración Pública Federal (APF en lo sucesivo) y para trámites específicos.

EL PROCESO DE MEJORA REGULATORIA

Fue en ese sexenio (1988-1994) que al seno de la SECOFI fueron creadas la Unidad de Liberalización Económica²³ y la Unidad de Desregulación Económica. La segunda de esas entidades fue destinada a revisar las disposiciones que normaban las actividades económicas para identificar aquellas que eran innecesarias y que daban lugar a una excesiva discrecionalidad por parte de las autoridades.²⁴ Para continuar esas medidas, el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) retomó la política de simplificación administrativa y de desregulación. Se buscaba por un lado, eliminar trámites innecesarios para el establecimiento de empresas y con ello favorecer la libre concurrencia de los particulares en diversos sectores económicos, así como promover la creación de empleos y mejorar los servicios prestados por el gobierno.²⁵ Por otro lado, además de eliminar trámites, el gobierno quería sistematizarlos y hacer más preciso su fundamento legal y para ello expidió un Acuerdo.²⁶ A través de la Unidad de Desregulación Económica, la SECOFI fungía como responsable de las acciones comprendidas en el Acuerdo, lo que marcaba la

²³ Esta Unidad se dio a la tarea de ejecutar las acciones concernientes a reformar la reglamentación sobre el mercado de productos y servicios, a fin de posibilitar la participación de actores privados y de reformar la reglamentación del mercado de los factores de la producción. En el primer caso, se reformó el marco legal de los transportes de mercancías o de los servicios portuarios; en el segundo, destacan las reformas en el régimen de posesión de la tierra destinada a permitir la enajenación de tierras cidales, así como la reglamentación de los servicios financieros, con el fin de abrirlos a los agentes privados.

²⁴ La incorporación de estas unidades a la estructura orgánica de la SECOFI se consignó en las reformas y adiciones al Reglamento interno de esa Secretaría publicadas en el DOF del 1 de abril de 1993.

²⁵ Tanto en el Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000 (DOF 31 mayo de 1995), como en el Programa sectorial para la Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (DOF 28 de mayo de 1996), se plasman los objetivos en materia de simplificación administrativa y mejora regulatoria.

²⁶ Se trata del *Acuerdo Presidencial para la desregulación de la actividad empresarial* (DOF 24 de noviembre de 1995).

adscripción sectorial de la política de mejora regulatoria.²⁷ Se trataba de acciones de simplificación administrativa, pero ligadas a objetivos de una política de fomento industrial, pues el Acuerdo se limitaba a la desregulación de requisitos y plazos relacionados con el establecimiento y operación de empresas.²⁸ En un principio, las dependencias y entidades de la APF estaban obligadas a justificar la existencia de los trámites administrativos, las condiciones y plazos considerados para el establecimiento y la gestión de empresas. La SECOFI debió conformar un inventario de los trámites vigentes o en su caso, de aquellos de las entidades comprometidas con el programa. Luego de analizar el impacto de cada trámite en la actividad empresarial, proponía medidas en un Primer Informe que sometía a consideración de la entidad concernida. Al cabo de una fase de discusión y conciliación, donde la dependencia defendía su posición, ambas partes acordaban una serie de compromisos de mejora regulatoria. En un Informe Final, la SECOFI presentaba las propuestas a cuya adaptación y aplicación se comprometía la entidad correspondiente. Además de la resistencia por parte de algunos funcionarios, la puesta en marcha de los compromisos era problemática pues algunas veces significaba la modificación de leyes y reglamentos, es decir, implicaba poner en marcha la maquinaria legislativa y reglamentaria de los poderes públicos. La política de mejora regulatoria no se limitó a la simplificación de los trámites ya existentes, sino que se extendió a la revisión de aquellos que fueran establecidos por disposiciones nuevas. Se creó entonces un mecanismo de revisión de proyectos de regulación jurídica antes de su entrada en vigor, a través de dos importantes reformas legales: la Ley Federal del Procedimiento Administrativo²⁹ y

²⁷ De hecho, el programa sectorial correspondiente, Programa de Política Industrial y Comercio Exterior (DOF del 31 de mayo de 1996), reiteraba la responsabilidad coordinadora de las acciones en materia de mejora regulatoria a la SECOFI.

²⁸ De conformidad con el Acuerdo arriba mencionado, la SECOFI debería coordinar y supervisar la realización de acciones en cuatro direcciones: 1) La revisión y desregulación de los requisitos y plazos relativos a los trámites para el establecimiento y operación de empresas en las dependencias de la Administración Pública Federal; 2) La formulación de propuestas de reforma a las disposiciones legislativas y administrativas que se estimaran necesarias para la aplicación del Acuerdo; 3) La gestión del Registro Federal de Trámites Empresariales; y 4) La coordinación con los gobiernos de los estados y de los municipios en el establecimiento de sus propios programas de mejora regulatoria.

²⁹ Reforma publicada en el DOF del 24 de diciembre de 1996. Nos referimos, en especial, al artículo 4-A.

la Ley Federal de Metrología y Normalización.³⁰ Desde entonces, todo proyecto que contemple la creación o reforma de disposiciones de carácter general³¹ con incidencia en la actividad económica, debe estar acompañado por una Manifestación de Impacto Regulatorio (en adelante MIR). Con esta medida se institucionalizó un verdadero procedimiento de control de la producción de reglas jurídicas y un mecanismo de racionalización en el que los dispositivos jurídicos se someten al examen de la eficiencia económica.³² La potestad reglamentaria del Ejecutivo se vio entonces acorada pues aunque en principio el control fue ejercido por la propia SECOFI y por un órgano mixto (el Consejo de Desregulación Económica)³³ posteriormente una reforma (DOF 30 de mayo 2000) transfirió esa facultad a un órgano descentrado: la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (la COFEMER en adelante). Más tarde, la competencia de la COFEMER en materia de control de la regulación se reafirmó con una disposición según la cual la Secretaría de Gobernación no está autorizada para publicar en el Diario Oficial de la Federación todo texto reglamentario que no esté acompañado por un Dictamen de la Comisión.

En la misma reforma se dio base jurídica a la obligación de inscribir los trámites en el Registro Federal de Trámites y Servicios (en adelante Registro).³⁴ El Registro Federal de Trámites Empresariales, instituido por el Acuerdo, se fusionó con el

³⁰ Decreto de reforma publicado en el DOF del 20 de mayo de 1997. En este caso, nos referimos, especialmente, al artículo 45.

³¹ Se trata en este caso de normas de carácter general cuya creación, modificación y abrogación son competencia del Poder Ejecutivo Federal, como es el caso de los reglamentos, normas oficiales mexicanas, decretos, acuerdos y circulares.

³² El artículo 4 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo reformada en diciembre de 1996 establece la obligación de acompañar con una MIR a todo anteproyecto de disposiciones que tuvieran incidencia en la actividad económica. Luego, en la reforma de mayo de 2000, se agregaron algunas especificaciones en relación con el procedimiento y requisitos de la MIR, pero se eliminó la referencia en cuanto a que el procedimiento se aplicaba exclusivamente a normas con implicaciones de tipo económico.

³³ En virtud del Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial el Consejo se integraría por los titulares de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (ahora Secretaría de Economía), de las secretarías de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de Hacienda y Crédito Público, y del Trabajo y Previsión Social, así como de cinco representantes del sector empresarial y dos de cada uno de los sectores laboral y agropecuario, además de que el Presidente del Banco de México sería invitado permanentemente.

³⁴ Establecido por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 69-M (DOF del 4 de agosto de 1994 y reformada el 30 de mayo de 2000).

Registro Federal de Trámites de la SECODAM y pasaron a constituir el nuevo Registro Federal de Trámites y Servicios.³⁵ Con ello se estableció una regla en virtud de la cual las dependencias y organismos descentralizados de la APF no podrían aplicar trámites adicionales a los inscritos, lo que hace del Registro un instrumento al servicio del principio de legalidad. Se establece de esta manera una base de datos relativa a los trámites que las autoridades están legalmente autorizadas a administrar.

CUADRO 2. INFORMACIÓN RELATIVA A LOS TRÁMITES INSCRITOS EN EL REGISTRO FEDERAL DE TRÁMITES Y SERVICIOS

Según la Ley Federal de Procedimiento Administrativo el Registro debe consignar:

1. El nombre del trámite;
2. La fundamentación jurídica;
3. Los casos en los que debe o puede realizarse el trámite;
4. Si el trámite debe presentarse mediante escrito libre o formato o puede realizarse de otra manera;
5. El formato correspondiente, en su caso, y su fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación;
6. Los datos y documentos específicos que debe contener o se deben adjuntar al trámite;
7. El plazo máximo que tiene la dependencia u organismo descentralizado para resolver el trámite, en su caso, y se aplica la afirmativa o negativa ficta;
8. Las excepciones a lo previsto en el artículo 15-A de la propia ley que se refieren a la entrega de datos y documentos suplementarios de los promoventes de trámites;
9. El monto de los derechos o aprovechamiento aplicables, en su caso, o la forma de determinar dicho monto;
10. La vigencia de los permisos, licencias, autorizaciones, registros, y demás resoluciones que se emitan;
11. Los criterios de resolución del trámite, en su caso;
12. Las unidades administrativas ante las que se puede presentar el trámite;
13. Los horarios de atención al público;
14. Los números de teléfono, fax y correo electrónico, así como la dirección y demás datos relativos a cualquier otro medio que permita el envío de consultas, documentos y quejas; y
15. La demás información que se prevea en el reglamento de esta ley o que la dependencia u organismo descentralizado considere que pueda ser de utilidad para los interesados.

Fuente: Ley Federal del Procedimiento Administrativo publicada en el DOF del 4 de agosto de 1994, reformada por Decreto del 30 de mayo de 2000.

³⁵ Esta fusión estaba prevista por el Programa de Política Industrial y Comercio Exterior publicado el 30 de mayo de 1996.

Otro efecto de la reforma de mayo de 2000 consistió en que las acciones de mejora regulatoria e inscripción en el Registro se extendieran a ámbitos no exclusivamente ligados a la actividad empresarial. De esta manera, la política de mejora regulatoria, que a partir del Acuerdo de noviembre de 1995 concernía sólo a 12 entidades, se amplió a 16 dependencias y 30 organismos descentralizados. Posteriormente otro Acuerdo ordenó la aplicación de medidas de mejora regulatoria a los trámites ya inscritos en el Registro,³⁶ con el propósito de eliminar un 20 por ciento de éstos y así reactivar el proceso de simplificación de trámites de la APF.

LA TELE-TRAMITACIÓN

Ciertamente estas acciones no constituyen en sí la desmaterialización de trámites, sin embargo, desde la visión retrospectiva adoptada, pueden concebirse como parte del trabajo necesario a la aparición de un portal electrónico. En efecto, si la intención de la simplificación administrativa y la mejora regulatoria se asocian más directamente a fines de promoción de actividades económicas, ello no significa que no puedan ser relacionados a la tele-tramitación. Los procesos de mejora regulatoria y simplificación administrativa pueden entonces ser articulados como parte del proceso de aparición de dos importantes instrumentos, dos ventanillas de acceso a la administración pública que aunque también ligados a la promoción de actividades económicas, son a la vez constitutivos de la "administración en línea": la página electrónica del Registro y el Tramitanet.

En el caso del portal del Registro, se trata de un mecanismo de consulta sobre 2216 trámites que se pueden realizar ante la APF.³⁷ Esta base de datos electrónica

³⁶ Se trata del Acuerdo para la desregulación y simplificación de los trámites inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios y la aplicación de medidas de mejora regulatoria que benefician a las empresas y los ciudadanos, publicado en el DOF del 25 de junio de 2001 y que abrogó el Acuerdo presidencial del 24 de noviembre de 1995.

³⁷ Su acceso presenta ya un primer problema. Por un lado, existe la dirección electrónica del Registro Federal de Trámites y Servicios [http://www.rtf.gob.mx] y asimismo dentro de la página de la COFEMER [http://www.cofemer.gob.mx] encontramos el acceso a un Registro Federal de Trámites y Servicios. El problema es que no se trata de la misma base de datos. Nuestra revisión se centra en la página de la COFEMER dado que es la más recientemente actualizada. Como en los demás casos, la última consulta a estos sitios data del 7 de marzo de 2003.

contiene la información que permite conocer las especificidades de cada trámite (véase Cuadro 2) y así hace las veces de un banco de información que brinda facilidades al ciudadano, al potencial inversionista y al mismo tiempo beneficia al agente público. Considerándolo como el producto de esfuerzos gubernamentales para simplificar³⁶ y sistematizar los trámites, el portal del Registro es un resultado satisfactorio y por otra parte, representa la puesta en práctica de un dispositivo de acomodo y racionalización de dispositivos jurídicos en aras de una racionalidad económica. Es decir, constituye desde luego un producto de acciones en materia de promoción industrial y desarrollo económico.

Ya no bajo la responsabilidad de la COPEMER, sino de la SECODAM, el Tramitanet (Sistema de Trámites Electrónicos Gubernamentales) se presenta como un medio electrónico para realizar promociones y solicitudes en las etapas de los procedimientos administrativos de la APF. A un año de su creación (enero de 2002), el Tramitanet permite realizar 33 trámites por vía electrónica, de los cuales tres corresponden a la administración pública del estado de Zacatecas, uno a la del municipio de Tijuana y el resto a la APF o sus organismos descentralizados. Además de esos trámites, el portal contiene una base de datos con información sobre los requisitos, lugares, costos y tiempo de resolución de los trámites de la ATP. No se trata aquí de que el Tramitanet tenga una conexión (una liga) a la página del Registro Federal de Trámites y Servicios, sino que la información de la base de datos del Registro se repite. Ello no significa por lo tanto que, tratándose de trámites de la APF, el Tramitanet incluya información sobre trámites no contemplados en el Registro, sino que, por el contrario, existen dos versiones de un mismo registro. Un Acuerdo estableció que el Tramitanet puede brindar información de trámites federales; siempre que esos datos correspondan a lo que

³⁶ Hasta la conclusión del gobierno de Ernesto Zedillo en noviembre de 2000, se habían instrumentado jurídicamente 96 por ciento de los compromisos de mejora regulatoria de once dependencias de la administración pública federal (Comisión, 2000). Eso no implica, por una parte, que el 96 por ciento de todos los trámites posibles ante entidades y dependencias de la administración pública federal en México hayan sido sometidos a un proceso de simplificación administrativa, sino que en once dependencias concernidas se había, llevado a cabo la simplificación del 96 por ciento de los trámites que las mismas dependencias se habían comprometido a revisar y simplificar. De once entidades del Poder Ejecutivo Federal, cinco habían concluido el proceso de revisar los trámites ya existentes, mientras que las seis restantes lo han hecho sólo parcialmente.

se haya inscrito en el Registro.³⁹ Esta disposición no concierne sin embargo a los gobiernos subnacionales, lo que, como se verá más adelante, plantea algunas interrogantes.

La idea del Tramitanet es entonces desmaterializar progresivamente los trámites de los que en una primera etapa sólo brinda información. A ese propósito, el Plan Nacional de Desarrollo establece que este dispositivo "permitirá aprovechar el uso de la tecnología para acercar la información sobre los trámites gubernamentales a la población y poner en operación mecanismos que permitan paulatinamente a los interesados realizar sus trámites ante las dependencias y entidades por medios electrónicos" (Poder Ejecutivo, 2001, 107).

Se puede considerar que el portal del Registro Federal de Trámites y Servicios, así como el Tramitanet, constituyen una afortunada experiencia del paso al "gobierno electrónico". No se trata sólo de una valoración positiva que obedece solamente a una evaluación sobre la forma en que fueron constituidos, sino que también intentamos considerar su utilidad en la gestión de trámites. Acordando que existen cuatro niveles de desarrollo de la desmaterialización de trámites administrativos, no se puede negar que el dispositivo constituido por los dos portales Registro-Tramitanet refleja un desarrollo satisfactorio. Veamos por qué. Si se considera que un primer nivel corresponde al portal electrónico que solamente brinda información sobre los trámites, el segundo a que, además de esa información, el portal comprenda algún dispositivo de interacción por lo menos en un sentido (especialmente a la posibilidad de telecargar los formularios de los trámites administrativos) y el tercero se refiera a cuando la interacción es posible en ambos sentidos, entonces el dispositivo Registro-Tramitanet se puede ubicar en este nivel. Un cuarto nivel se logra cuando los trámites son susceptibles de un tratamiento electrónico en forma completa, lo que en el caso de nuestro dispositivo es posible solamente para 33 trámites.

³⁹ Se trata del Acuerdo por el que se establecen las disposiciones que deberán observar las dependencias y los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, para la recepción de promociones que formule los particulares en los procedimientos a través de medios de comunicación electrónica, así como para las notificaciones, citatorios, emplazamientos, requerimientos, solicitudes de informes o documentos y las resoluciones administrativas definitivas que se emitan por esa misma vía, publicado en el DOF del 17 de enero de 2002.

En este sentido, se puede distinguir por un lado, que estos portales observan niveles de desarrollo importante en tanto sitios destinados a los trámites administrativos; sin embargo, es probable que no se pueda otorgar la misma valoración si se considera que estos dispositivos fungen un papel como instrumentos de una política pública.

En efecto, no debemos olvidar que tanto el Tramitanet como el portal del Registro desempeñan un papel, aunque no de manera exclusiva, de instrumentos de la política de fomento industrial. Si quisiéramos medir su eficacia como un recurso de información para el empresario y el inversionista, habría que aislarlo de muchos otros factores que influyen en el establecimiento de empresas. Ello es una pretensión desmesurada. Sin ir hasta ese punto, se puede al menos poner en cuestión la utilidad de estos instrumentos, si se recuerda que no basta que exista información relativa únicamente a los trámites federales, cuando el potencial inversionista, necesita conocer también la información sobre esos niveles subnacionales de gobierno. Bajo esta perspectiva, la información del Registro y del Tramitanet deviene parcialmente: No obstante que esos portales integran la información correspondiente a los gobiernos subnacionales, la información es incompleta e incierta. El estado de la digitalización de la administración en los gobiernos mexicanos locales no es el mismo que el de la administración federal y ello se refleja en el proceso de desmaterialización de trámites. Conviene entonces explorar cuál es el avance que en ese proceso observan los gobiernos subnacionales y en su caso interrogar sobre las causas de su situación.

4. LOS GOBIERNOS LOCALES Y LA INNOVACIÓN ELECTRÓNICA

Un vistazo a los sitios electrónicos de los gobiernos locales nos confirma que la adopción de la Internet como herramienta de la administración pública no ha alcanzado un desarrollo importante o en todo caso homogéneo, en este nivel de gobierno.⁴⁰ En el caso específico de la tele-tramitación o la prestación automatizada

⁴⁰ Por "gobiernos subnacionales" o "gobiernos locales" entendemos los de las 31 entidades federativas y del Distrito Federal que conforman la Federación, así como los gobiernos de los 2430 municipios en que están divididas política y administrativamente las 31 entidades federativas.

de servicios, el retraso es evidente y no es imputable a la administración federal. Aunque el Tramitanet contiene trámites electrónicos de gobiernos subnacionales, ello no significa que las acciones destinadas a la automatización de trámites de estos gobiernos sean responsabilidad de la SECODAM. Los procesos de simplificación administrativa, mejora regulatoria y en general las acciones que pueden considerarse preparatorias de la desmaterialización de trámites de gobiernos subnacionales es responsabilidad de éstos. En este caso, la Comisión de Mejora Regulatoria promueve programas en las entidades federativas, pero su ejecución está a cargo de los gobiernos locales. A través de los Convenios de Desarrollo Social de 1995, por ejemplo, la Comisión trató de impulsar programas de mejora regulatoria en las entidades federativas.⁴¹ Los resultados de esas acciones, sin embargo, fueron limitados (CCE, 2001).

En el cuadro 3 se pueden notar algunos de los aspectos de la carrera de la Internet en las administraciones locales. Mediante una revisión a partir de portales del gobierno nacional, como es el Directorio del gobierno mexicano en la Internet [<http://www.precisa.gob.mx/>], se observa que aunque la totalidad de los gobiernos de las entidades federativas tiene presencia en la Internet, hay una disparidad por lo que respecta al número de sitios en línea.⁴² Desde luego, el número de sitios no refleja fielmente el nivel de desarrollo del "gobierno electrónico" de las entidades federativas, pero en la mayoría de los casos lo hace de forma aproximada. Así, gobiernos de entidades como Veracruz, Tamaulipas, Jalisco, México y el Distrito Federal cuentan con más de cincuenta sitios electrónicos mientras otros, como los

⁴¹ Nuevamente en 2001 la Comisión se propuso la firma de otros Acuerdos de colaboración en materia de mejora regulatoria con gobiernos de diferentes entidades federativas y se planearon algunos programas piloto con gobiernos municipales (COPEMER, 2001, 82).

⁴² El Cuadro 3 muestra algunos aspectos de la presencia de los gobiernos de las entidades federativas en la Internet. La información presentada en el mismo es tomada para el caso de las columnas relativas a la dirección electrónica de la página oficial del gobierno estatal y la del número de sitios oficiales de cada uno de esos gobiernos, del directorio electrónico del gobierno mexicano en la Internet [<http://www.precisa.gob.mx/entidadesfederativas/>]. Para el caso de la columna relativa a las direcciones electrónicas de los Registros Estatales de Trámites, a ellas se accede solamente a través de las páginas de los gobiernos estatales, pero no a partir de los portales nacionales dedicados a los trámites administrativos. Ello se muestra con las dos últimas columnas cuya información fue obtenida del sitio electrónico de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria [<http://www.cofemer.gob.mx/>] y en el sitio de trámites electrónicos de la Secretaría de la Contratación y Desarrollo Administrativo, el Tramitanet [<http://www.tramitanet.gob.mx/>].

de Baja California Sur y Guerrero, tienen apenas diez y quince sitios, respectivamente. En lo que respecta a los trámites administrativos, se observa que en algunas entidades no existen siquiera sitios de los registros estatales de trámites. De las treinta y una entidades federativas y el Distrito Federal, hay diez casos donde la versión electrónica del gobierno local no cuenta con un sitio dedicado a la información de trámites administrativos.⁴³

CUADRO 3

Entidad federativa	Página oficial del gobierno estatal	Número de sitios electrónicos en página. gob.mx	Página del Registro Estatal de trámites	Registros de trámites accesibles desde cofermer.gob.mx	Comisión de trámites en trámite	Trámites electrónicos accesibles en trámite
Agascalientes	www.agascalientes.gob.mx	21	www.agascalientes.gob.mx	X		
Baja California	www.bajacalifornia.gob.mx	39	www.bajacalifornia.gob.mx/reg	X		X
Baja California Sur	www.gobcs.gob.mx	10	www.ubacps.gob.mx/RETE/directorio/directorio.html	X		
Campeche	www.campeche.gob.mx	28				
Coahuila de Zaragoza	www.coahuila.gob.mx	41	www.coahuila.gob.mx/gobierno/gobierno/tramites.html	X		
Colima	www.colima-estado.gob.mx	24	www.colima-estado.gob.mx		X	
Chiapas	www.chiapas.gob.mx	27				
Chihuahua	www.chihuahua.gob.mx	26	www.chihuahua.gob.mx			
Distrito Federal	www.df.gob.mx	112	www.df.gob.mx/tramites/index.html	X		
Durango	www.durango.gob.mx	34	www.durango.gob.mx			
Guajuato	www.guajuato.gob.mx	32	www.guajuato.gob.mx	X		
Guerrero	www.guerrero.gob.mx	15	www.guerrero.gob.mx			
Hidalgo	www.hidalgo.gob.mx	19	www.hidalgo.gob.mx			

⁴³ La última consulta y búsqueda data del 15 de marzo de 2003.

Entidad federativa	Página oficial del gobierno estatal	Número de sitios electrónicos en página. gob.mx	Página del Registro Estatal de trámites	Registros de trámites accesibles desde cofermer.gob.mx	Comisión de trámites en trámite	Trámites electrónicos accesibles en trámite
Jalisco	www.jalisco.gob.mx	90	http://tul.jalisco.gob.mx/	X		
México	www.odomexco.gob.mx	62	www.odomexco.gob.mx/nec29/index.htm	X		
Michoacán	www.michoacan.gob.mx	16				
Morelos	www.morelos.gob.mx	12	www.tramites.gob.mx			
Nayarit	www.nayarit.gob.mx	7				
Nuevo León	www.nl.gob.mx	49	www.nl.gob.mx/pagina/Services			
Oaxaca	www.oaxaca.gob.mx	32	/Tramites/Regulacion/Tramites.htm			
Puebla	www.puebla.gob.mx	38	www.egemepuebla.gob.mx/sigue/	X	X	
Querétaro	www.queretaro.gob.mx	16	www.queretaro.gob.mx			
Quintana Roo	www.quintanaroo.gob.mx	12	www.qroo.gob.mx/qroo/enlace.php?url=http://www.qroo.gob.mx/ener/	X		
San Luis Potosí	www.sanluispotosi.gob.mx	18				
Sinaloa	www.sinaloa.gob.mx	47	www.sinaloa.gob.mx/tramites/			
Sonora	www.sonora.gob.mx	42	www.gisoon.gob.mx/servicios/ele/default.htm	X		
Tabasco	www.tabasco.gob.mx	20				
Tamaulipas	www.tamaulipas.gob.mx	68	www.tamaulipas.gob.mx/tramites/servicios/	X		
Tlaxcala	www.tlaxcala.gob.mx	16				
Veracruz	www.veracruz.gob.mx	225	www.tramitesver.gob.mx			
Yucatán	www.yucatan.gob.mx	19	www.yucatan.gob.mx/ndo2.htm	X	X	
Zacatecas	www.zacatecas.gob.mx	19				X

El cuadro revela que en algunos casos los sitios electrónicos sobre trámites y servicios de los gobiernos locales no son accesibles desde un portal, es decir, desde una ventanilla electrónica única. Ni en el caso de la página de la COFEMER ni en el de Tramitanet es posible ligarse a todos los registros de los gobiernos locales existentes. Asimismo, en lo que concierne a los trámites de los gobiernos locales, el catálogo incluido en el Tramitanet difiere del registro de la página de la COFEMER. Así por ejemplo, en el caso de los trámites del Gobierno de Colima, la información respectiva sólo es accesible a través del Tramitanet, pero no existe un acceso a través de la página de la COFEMER, ni a través del sitio principal del gobierno estatal. Además, la información que se puede encontrar en el Tramitanet, en la mayoría de los casos no sólo difiere de aquella que se encuentra en la página de la COFEMER, sino también de la que presentan los sitios de los registros estatales de trámites. En el caso del estado de Puebla por ejemplo, hay tres fuentes de información respecto de los trámites de esa entidad. Esa triple posibilidad sin embargo no es un signo positivo. El problema es entonces que en casos de incertidumbre, el usuario puede optar por prescindir de los recursos electrónicos. El esfuerzo de sistematizar información dos o tres veces deviene ocioso.

Este problema tiene su origen no en las TIC, sino en los ajustes que se deben realizar antes de su adopción. En la mayoría de los casos, los gobiernos locales no han realizado las reformas jurídicas ni los acomodados administrativos que se hicieron para el caso de los trámites federales. No se llevó a cabo por ejemplo, la adecuación jurídica que otorga la validez a un registro único de trámites estatales, como lo hace la Ley Federal de Procedimiento Administrativo para el caso federal. Tampoco se dispuso de un dispositivo legal para normar las condiciones de la digitalización de trámites, como para el caso del Tramitanet lo hizo el Acuerdo del 17 de enero de 2002.

En lo concerniente a la versión electrónica de los registros de trámites municipales, el estado actual del nivel de expansión de este dispositivo es todavía más modesto. Existen algunos casos como el de los municipios de Tijuana, Mexicali y Ensenada en Baja California, de Aguascalientes, de León, en Guanajuato, y de Monterrey, en el estado de Nuevo León, que han constituido sus registros

respectivos.⁴⁴ Ciertamente, en otros casos los trámites de competencia de los gobiernos municipales se encuentran compilados y sistematizados por los registros estatales de trámites, como en el caso del Estado de México, pero aún considerando éstos, el rezago en el conjunto del universo municipal es considerable. Sólo en el caso de un trámite de revalidación Mercantil en el municipio de Tijuana, Baja California, Tramitanet posibilita su realización por vía electrónica.

No se trata aquí de un rezago únicamente en la adopción de las TIC para desmaterializar la prestación de servicios y la tramitación, sino también en los procesos mismos de revisión de los trámites (COFEMER, 2000, 24). Tal atraso puede deberse a diversas razones. Por un lado, el tamaño de las administraciones de los gobiernos locales es marcadamente desigual. Sea para el caso de gobiernos estatales o de municipios, mientras algunos cuentan en sus administraciones apenas algunas decenas de funcionarios, otros comprenden un considerable aparato burocrático. Esa disparidad numérica se refleja en la diversidad de las estructuras, del funcionamiento y de la disposición organizacional de las administraciones. A su vez, la variedad de cuerpos administrativos da lugar a que las necesidades internas de las administraciones sean jerarquizadas de forma diferente. Así, el lugar que ocupa dentro del universo de necesidades de una administración estatal o municipal la sistematización de la información y su publicación a través de una página electrónica, puede no ser siempre de primer orden. El escaso interés por la adopción de estas tecnologías, puede también encontrarse fuera de los cuerpos administrativos. Es claro que ni la simplificación administrativa ni la mejora regulatoria, así como la tele-tramitación, son temas relevantes en las agendas sistémica y pública. Se trata quizá del bajo nivel de movilización política y de la inexistente rentabilidad electoral que representan estos temas, particularmente en los niveles subnacionales de gobierno.

⁴⁴ Las direcciones electrónicas de estos registros municipales se encuentran en: Tijuana [<http://tijuana.gob.mx/Tramites/reports/rpt/Tramites/tramites.aspx>]; Mexicali [<http://www.mexicali.gob.mx/tramites/>]; Ensenada [<http://ensenada.gob.mx/tramites/index.php>]; Aguascalientes [<http://www.ags.gob.mx/tramites.aspx>]; León [<http://www.leon.gob.mx/decl/ltjanoj>]; Monterrey [<http://monterrey.gob.mx/Requisitos/index.html>].

Algunos trabajos que han explorado el fenómeno de los temas que preocupan en el nivel de gobierno municipal pueden apoyar esta idea. Se trata, en primer término, de un estudio que rinde cuenta de que entre las pretensiones de los actores involucrados con la vida de los municipios en México, la adopción de la Internet al servicio de la gestión municipal es un tema marginal. De las 435 propuestas sistematizadas por ese estudio, únicamente siete se refieren a la adopción de la Internet.⁴⁵ En el segundo caso se trata de un documento también indicativo del interés de los gobiernos municipales por la adopción de las TIC. Este trabajo comprende una base de datos donde se exponen 479 programas de innovación en los gobiernos locales.⁴⁶ De este universo de experiencias, alrededor de cincuenta consisten en la incorporación de TIC para dar mayores niveles de eficiencia a diferentes áreas de la administración municipal. Se encuentran así casos que consisten en la adopción de sistemas de información geográfica, de comunicación interna, o de elaboración de bases de datos digitalizadas. Sin embargo, sólo dos proyectos se refieren a la adopción de la Internet como herramienta al servicio de la gestión gubernamental. Se trata del proyecto "Municipio Virtual" del Ayuntamiento de Aguascalientes y del proyecto "Página de Internet" del municipio de Tijuana, Baja California. Dado que el objeto de este documento fue la concentración y sistematización de experiencias innovadoras en los gobiernos municipales, ese número de proyectos sugiere que en este nivel de gobierno la adopción de la Internet no ocupa un papel relevante en las agendas locales.

Si las motivaciones de los ajustes administrativos descritos y del establecimiento de trámites electrónicos se asocian, en última instancia, a agilizar y favorecer el desarrollo de actividades económicas, se puede acordar que el estado actual de la

⁴⁵ Algunos resultados aún parciales de ese estudio son consultables en una página de la Internet [<http://www.municipio.org.mx>], o bien su versión de disco compacto CIDE, CECENM, CERE, UNAM, Fundación FORO, *Agenda para la Reforma Municipal en México* CIDE, 2000.

⁴⁶ Se trata de una síntesis de las prácticas municipales que participaron en la primera edición del *Premio Gobierno y Gestión Local* convocado por diversas instituciones académicas, entre las cuales está el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Los casos presentados en el documento se refieren a programas originados en los gobiernos municipales de México, cuyos resultados constituyen ejemplos de prácticas innovadoras de gobierno local (Calero, 2001).

sistematización y digitalización de trámites de los gobiernos locales pone entonces en duda el esfuerzo global de la tele-tramitación. Si por otra parte, se piensa que esas motivaciones se limitan en las ventajas que el "gobierno electrónico" representa para la transparencia del quehacer gubernamental, para la comunicación y la coordinación de las agencias de gobierno, o bien, para la participación de la sociedad en la toma de decisiones, el proceso hacia la "administración en línea", tal y como se observa hoy, no es menos cuestionable. En estos casos, no es el inversionista, sino el ciudadano de municipios y entidades quien está privado de medios para acceder a la información sobre las tareas que realiza el gobierno.

CONCLUSIONES

En el proceso de adopción y desarrollo de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) por el gobierno de México, en especial para informatizar y desmaterializar procedimientos administrativos, hemos buscado enfatizar que un conjunto de ajustes en aspectos organizacionales, jurídicos y técnicos son necesarios. En la transición al "gobierno electrónico", la simplificación administrativa primero y luego la mejora regulatoria conforman el proceso preparatorio de la desmaterialización de los procedimientos administrativos.

Este trabajo ha insistido en que el camino hacia la tele-tramitación implica un despliegue considerable de recursos organizacionales, legales, de coordinación intra e intergubernamental. Para ilustrar ello, revisamos los procesos de simplificación administrativa y especialmente el de mejora regulatoria emprendido por la Comisión de Mejora Regulatoria, en tanto constituyen un ejemplo de lo que podemos considerar el *back office* de la página electrónica del Registro Federal de Trámites y del Tramitaneet (vistas entonces como el *front office*). Se observó que, a diferencia de lo que ocurre en el nivel nacional, el estado de las cosas al nivel de gobiernos subnacionales pone en cuestión la utilidad del esfuerzo de la automatización de procedimientos. La revisión al estado que observa la transición al "gobierno electrónico" en México, permitió entonces constatar que existe una gran disparidad del nivel de desarrollo de las administraciones "en línea" no sólo

en relación con otros países, sino que lo mismo ocurre al interior de un país entre gobiernos subnacionales.

Resulta así evidente que hay una estrecha relación entre el gobierno y su versión electrónica. El caso de los programas de simplificación administrativa y de mejora regulatoria puestos en marcha por el gobierno federal mexicano nos han permitido explorar las consecuencias de un proceso de reforma administrativa cuidadosamente ejecutado a nivel federal, pero aún inconcluso en los niveles subnacionales de gobierno, y esbozar algunos de los alcances y límites de los portales electrónicos en los que el resultado de este proceso se pone al alcance de la ciudadanía.

Ciertamente los efectos que una medida de la envergadura del "gobierno electrónico" puede tener no sólo en la percepción de la ciudadanía sobre su gobierno, sino en el desempeño de éste, deben ser positivos. Sin embargo, si la adopción de las TIC busca ir más allá de la simple publicación de información mínima sobre una organización pública: si pretende poner a disposición del usuario una base de datos, un mecanismo de realización de trámites, del pago de impuestos o un instrumento de consulta sobre las decisiones públicas, entonces un ajuste de las estructuras internas, de los modos de operación, de las rutas de procesos y en general, de los hábitos de las administraciones, se impone como una condición indispensable. Aunque la aparición de un portal de Internet pueda lograrse con rapidez, si se trata de darle un contenido de calidad y útil, se requiere atención y un constante mantenimiento en lo técnico y en lo informativo. Así, para posibilitar al usuario la consulta a una base de datos que le informe cuántos trámites debe cumplir para establecer, digamos, una planta de tratamiento de desechos tóxicos, es necesario que antes se compile y sistematice información relativa a qué autoridades tienen competencia en esa materia, lo que puede involucrar diferentes brazos sectoriales, diferentes niveles de gobierno y en consecuencia, un marco jurídico fragmentario y disperso en leyes, códigos y reglamentos.

La compilación, homogeneización y sistematización de esa información exige entonces la participación de los agentes públicos implicados, su disponibilidad a la cooperación y una permanente coordinación al interior de las unidades

administrativas, pero también entre los diferentes niveles de gobierno. Tal y como es anunciada la transición al "e-gobierno", ésta supone entonces una verdadera reforma administrativa. En este sentido, más que discutir los cambios que las TIC provocan en la administración cotidiana, hemos querido poner en relieve aquellos que hacen posible una buena transición a la "administración en línea".

Por otra parte, aun suponiendo que los retos que suponen los ajustes antes mencionados han sido superados, el hecho de pasar a la era de la revolución informática no parece estar exento de cuestionamientos ni de resistencias intrínsecas a una cierta cultura administrativa. Muchos factores, ya no de carácter técnico o material, sino cultural, pueden retardar y dificultar los buenos resultados esperados. Tanto en la ciudadanía como en el medio burocrático existe un conjunto de prácticas, de hábitos y de creencias que oponen resistencias a la adopción de formas de operación novedosas y desconocidas. La idea del valor insustituible del documento oficial impreso está muy arraigada en el ciudadano. Esta valoración, casi fetichista, del documento oficial no es menor a aquella que se le otorga al hecho de la entrevista personal, cara a cara, con el gestor gubernamental de un problema específico. La resistencia del agente gubernamental no es mucho menor de la que puede encontrarse en el ciudadano ni puede ser abatida con mayor rapidez. Tanto en la gestión interna como en la prestación de algún servicio, la sustitución de los viejos instrumentos por las nuevas tecnologías supone un proceso de aprendizaje y adecuación que no es inmediato. Así, aunque el valor simbólico de este cambio puede ser alto y aunque se puedan superar los apremios culturales, la utilidad de esta tecnología como herramienta para lograr de manera eficiente las tareas del gobierno, no es una consecuencia necesaria de su adopción.

Por otra parte, si la transición al "gobierno electrónico" implica, en cierta medida, una reforma administrativa, no se debe olvidar que como en toda reforma administrativa, ésta será acompañada por una serie de fenómenos colaterales: la emergencia de nuevos intereses, de nuevos actores y la consecuente movilización de éstos en torno a los intereses que están en juego. La instrumentación del gobierno digital supone la activación de un mercado de bienes y servicios ligados a las tecnologías informáticas al servicio de las organizaciones públicas. Aparece

también una nueva serie de actores, no sólo económicos, compitiendo por el mercado emergente de la infraestructura para la tecnología informática, sino de expertos en el uso de tecnologías informáticas. Con el empresario que ofrece bienes y servicios en el mercado informático llega la figura del experto que reivindica su papel en el mercado de las opiniones. Se presenta entonces una movilización de actores internos y externos a la burocracia en torno a los intereses que entran en juego al momento de la transición a la "administración electrónica" y ello no es siempre un factor que simplifica este tipo de reformas. Como toda reforma, la del "gobierno electrónico" supone cambios en el orden de prioridades: ciertos problemas se ven desplazados e incluso ven su inscripción cancelada en las agendas gubernamentales debido a la aparición de otros. Además, una reforma semejante no está necesariamente acompañada de una discusión y una movilización importantes del conjunto de la sociedad. Las reformas administrativas y seguramente menos aún, la que está concernida por la aparición de su dimensión electrónica, no son temas electoralmente rentables ni con capacidad de devenir en movilizadores políticos. Ello sugiere adoptar cierta mesura con respecto a la relevancia social de este tipo de reformas y principalmente en lo que concierne al lugar que tienen en el conjunto de problemas que ocupan la atención del ciudadano medio. De esta forma, los problemas que se suponen solucionados al llevar el gobierno a la Internet pueden no coincidir con esos que tienen fuerte presencia en la sociedad. La necesidad gubernamentalmente construida de "e-gobierno" puede así no corresponder a los problemas socialmente percibidos. **CE**

BIBLIOGRAFÍA

Accenture (2002), *eGovernment Leadership-Realizing the Vision*. The government executive series, Documento telecargable en: <http://www.accenture.com>. Última consulta 30 de octubre 2002.

Baquiast, Jean-Paul (2002) *Internet et les administrations. La grande mutation*, Paris, Berger-Levrault.

- Bekkers, Victor J.J.M. y Stavros Zouridis (1999), "Performances de services électroniques au sein de l'administration publique: quelques tendances et quelques observations", *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. 65, No. 2, pp. 219-233.
- Cabrero, Enrique (coord.), (2001), *Premio Gobierno y Gestión Local Prácticas municipales exitosas*. México, CIDE, Fundación Ford, versión en disco compacto.
- Chailion, George (2001) "Administration électronique et services publics", *Actualité juridique Droit administratif*, No. 7/8, pp. 617-623.
- Carrillo E. y M. Tamayo (1997), "El marketing para el gobierno y la administración pública" en Bañón y Carrillo (comp.), *La nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza p. 199-217.
- Chevallier, Jacques (2002), *Science administrative*, Paris, PUF.
- (1991), « La rationalisation de la production juridique », en Charles-Albert Morand (Coord.), *L'Etat propulsif, contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat*, Paris, Pubsud, p. 11-48.
- CCE (2001), *México. Calidad del marco regulatorio en las entidades federativas. Estudio comparativo*, México, Consejo Coordinador Empresarial y Centro de Estudios del Sector Privado.
- CIDE (2000), *Agenda para la Reforma Municipal en México*, México, CIDE, CECEM, CERE, UNAM, Fundación FORD, versión en disco compacto. También consultable en: <http://www.municipio.org.mx>. Última consulta el 7 de marzo de 2003.
- (2002-1), *México's Declarant System. Enhancing Public Sector Efficiency, Transparency & Accountability Through the Automation & Disintermediation of the Patrimonial Declaration Process*. (Documento preparado para The World Bank, Poverty Reduction & Economic Management Unit), México, CIDE. Telecargable en <http://panpa1.un.org/intrahoc/groups/public/documents/other/unpan007621.pdf> Última consulta el 7 de marzo de 2003.
- (2002-2), *México's Translateral Portal. Harnessing Information & Communication Technology for the Purpose of Transforming The Delivery of Government Services*. (Documento preparado para The World Bank, Poverty Reduction & Economic Management Unit), México, CIDE. Telecargable en

- [http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/other/unpan007620.pdf]
 Última consulta el 7 de marzo de 2003.
- COFEMER (2000), *Informe del Comisionado*, México, Comisión Federal de Mejora Regulatoria.
- (2001), Programa de Mejora Regulatoria 2001-2006, México, Comisión Federal de Mejora Regulatoria.
- Comisión Europea (1999), *Plan de Acción E-europa 2002*, Bruselas, Comisión Europea. Documento disponible en [http://europa.eu.int/comm/information_society/eeurope/actionplan/index_en/hml]. Última consulta el 7 de marzo de 2003.
- (2002), *Plan de Acción E-europa 2005*, Bruselas, Comisión Europea. Documento disponible en [http://www.europa.eu.int/comm/information_society/eeurope/news_library/documents/eeurope2005/eeurope2005_es.pdf]. Última consulta el 7 de marzo de 2003.
- Crompton, J. L. y C. W. Lamb (1986), *Marketing Government and Social Servis*, Nueva York, John Wiley and Sons.
- Geoffrey, Kirman y Al. (ed.) (2002), *The Global Information Technology Report 2001-2002: Readiness for the Networked World*, Boston, Harvard University Press –World Economic Forum.
- Flores Caballero, Romeo (1981), *Administración y Política en la Historia de México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Instituto Internacional de Administración Pública (1997), "Administration et nouvelles technologies de l'information" (Obra colectiva), *Revue française d'administration publique*, No. 81.
- Kemaghan, Kenneth (Coord) (2002), "Gouvernance électronique: implications pour les gouvernants et les fonctionnaires", *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol 68, No. 2.
- Kristensen, Jens et Bernard Bühler (2001), "Prévenir les fascos a grande échelle", *Administration*, No. 190, 2, pp. 21-26.
- Kossick, Robert (2003), *Mexico's Emerging E-gouvernement Program: The Role of the Internet in Promoting Economic Development, Democratic Governance, and the Rule of Law*, [http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/mexicoegov.pdf]. Última consulta el 7 de marzo de 2003.

- Lenatre, Francois (2001), "Téléprocédures administratives: le pari de la confiance", *Actualité juridique Droit administratif*, No. 7/8, pp. 624-627.
- Nexos, grupo editorial (2002-1), *Política Digital Innovación Gubernamental*, No. 2.
- (2002-2), *Política Digital Innovación Gubernamental*, No. 3.
- OCDE, *Projet sur l'impacte sur l'administration électronique*, [http://www.oecd.org/puna/hm]. Última consulta el 7 de marzo de 2003.
- (2000), La réforme de la réglementation au Mexique, Paris, OCDE.
- OPIC, CONACYT, Punto Gob, (revista digital) disponible en [http://www.puntogob.gob.mx] Última consulta el 7 de marzo de 2003.
- Pardo, María del Carmen (1991), *La Modernización Administrativa en México*, México, El Colegio de México.
- Poder Ejecutivo Federal (1989), *Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994*, México, Presidencia de la República.
- (1995), *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, Presidencia de la República.
- (2001), *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, Presidencia de la República.
- (2001), *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006*, México, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- Rose, Richard (1998), *El Gran Gobierno*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Rouillard, Lucie (1999), "Technologie et simulation: pour une démocratie participative à l'ère du nouveau management public", *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. 65, No. 3, pp 437-447.
- Schnäbelle, Philippe y François Beauvais (2001), "Réforme de l'Etat et téléprocédures", *Actualité juridique Droit administratif*, No. 7/8, pp. 608-616.
- Snellen, Ignace (2002), "La gouvernance électronique : implications pour les citoyens, les gouvernants et les fonctionnaires", *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. 68, No. 2, juin, pp. 206-225.
- UNCTAD (2003), *Information and communication technology development indices*, Geneva, United Nations Conference on Trade and Development.

UNDP/PEPS y la ASPA (2002). *Benchmarking E-government: a global perspective*, New York: United Nations Division for Public Economics and Public Administration-American Society for Public Administration.

Vazquez, Luis (1993). "La simplificación administrativa" en Secretaría de la Contraloría General de la Federación, *La administración pública contemporánea en México*, México, Fondo de Cultura Económica.

Said Hernández Quintana¹

El horizonte perdido: un servicio civil de carrera "moderno" en una Cámara de Diputados "postmoderna"²

1. INTRODUCCIÓN

Ante la avalancha de conocimientos técnicos y de *expertise* que suelen caracterizar a las administraciones públicas, el Congreso debe responder con la creación de estructuras de profesionalización, no sólo de los propios legisladores, sino también de su *staff* técnico. El servicio civil³ es la base para establecer una administración camarál eficaz, ajena a los cambios políticos, y capaz de servir profesionalmente a los diputados, quienes necesitan contar con servidores capaces, eficientes y profesionales que puedan entregar servicios de calidad. Se trata de fortalecer las instituciones legislativas a través de un sistema meritocrático que no se altere con los cambios políticos provocados con la instalación de una nueva Legislatura.

Hay dos formas de ver la instauración del servicio civil en la Cámara de Diputados. Por un lado, como un sistema que crea incentivos claros para mejorar el desempeño de los funcionarios, disminuye la discrecionalidad en la organización de puestos, disminuye la corrupción, garantiza continuidad y memoria institucional y coadyuva a la consolidación de la democracia interna y la legalidad en la Cámara

¹ Licenciado en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Egresado de la Maestría en Administración y Políticas Públicas por el CIDE. E-mail: said.hernandez@cide.edu. Se agradecen los comentarios de David Arellano Casill, Arturo del Castillo, Alejandro Campos, así como a los dictaminadores de este artículo. La omisión y contenidos del mismo son, por supuesto, responsabilidad mía.

² Artículo recibido el 31 de julio de 2003 y aprobado el 20 de agosto de 2003.

³ Si bien existen diferencias conceptuales entre los siguientes términos: "servicio civil", "servicio civil de carrera", "servicio de carrera" y "sistema meritocrático", la naturaleza de este trabajo permite hacer caso omiso de ella. Su empleo es indistinto en todo el artículo.