

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



“La Modernización de la Administración Pública: El Gobierno Electrónico del Estado de Colima (2001-2004)”

TESINA:

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

PRESENTA:

GERARDO HERNÁNDEZ CHACÓN

DIRECTOR DE LA TESINA:

MAP. CHRISTIAN JORGE TORRES ORTIZ ZERMEÑO

MÉXICO, D.F. MARZO DE 2006

A la memoria de mi madre Doña Chelo quien,
siendo mujer de hogar,
siempre me recomendó luchar
hasta el último aliento.

En memoria de mi padre Don Juan Angel quien,
siendo mecánico diesel,
me dio las herramientas
para alcanzar mis objetivos.

A mi esposa y a mis hijos quienes siempre me han apoyado.

INDICE

INTRODUCCIÓN

I.- EL CONCEPTO DE MODERNIZACIÓN.....4

La construcción del concepto de modernización, Pág. 5; Los íconos de la modernización, Pág. 7; El factor educativo en el proceso de modernización, Pág.8; La modernización como un proceso de racionalización y secularización, Pág. 9; Niveles de análisis para la modernización, Pág.10.

II.- LA ESTRATEGIA ELECTRÓNICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....13

La democratización de la administración pública, Pág.16; La sociedad de la información Pág. 21; El sistema tecnológico de la información y comunicación, Pág. 24; La cultura electrónica en la relación del gobierno con la ciudadanía, Pág. 28.

III.-EL MODELO COLIMENSE DE GOBIERNO ELECTRÓNICO.....30

La ubicación geográfica del Estado de Colima, Pág.30; Los antecedentes históricos del modelo, Pág. 31; Los actores políticos y técnicos, Pág. 33; La nueva cultura de la gestión pública, Pág. 34; Modernizar la gestión pública: ¡Modernicemos el Registro Civil!, Pág. 38; La CURP es la llave de acceso al futuro, Pág. 40; El e-gobierno: Los kioscos de servicios, Pág. 42; La eficiencia de los kioscos de servicios, Pág. 46; Análisis de opinión de los usuarios, Pág. 57.

CONCLUSIONES.....59

BIBLIOGRAFÍA.....61

ANEXO NÚM. 1.....63

“La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública”.
Michel Crozier.

ANEXO NÚM. 2.....74

Fichas de referencia de los kioscos de servicios.

ANEXO NÚM. 3.....103

Gráficas de trámites del Registro Civil.

ANEXO NÚM. 4.....107

Encuesta de la opinión de los usuarios.

INTRODUCCIÓN

Sin duda alguna, el concepto de modernización ha construido un espacio de contradicciones entre diversas perspectivas teóricas cuando tratan de ubicarlo en los espacios filosóficos, politológicos, económicos y sociológicos. Es evidente que la complejidad de su contenido ha permitido que se haga un uso “intensivo” para referir, desde el grado de desarrollo de los pueblos, hasta argumentar que se está a la vanguardia en los avances de la ciencia, la cultura y la educación.

En el pasado, el concepto de modernización fue “utilizado” por el gobernante para buscar la legitimación de un discurso que pretendía convencer al pueblo de la legalidad de su mandato en ausencia de procesos electorales democráticos. Hoy en día, un sistema de gobierno democrático moderno es aquel que adopta los valores y principios de la democracia en sus funciones político-electorales.

Se expresan, en la modernización, los afanes del hombre por alcanzar grados de bienestar que superen las condiciones materiales de su existencia en los espacios económicos, políticos y sociales; los avances que se logran, significan alcanzar la modernidad. Por ello clasificamos el concepto de modernización como un término dinámico.

Por nuestra parte, se quiere demostrar que el proceso de modernización implica la aplicación del conocimiento científico y tecnológico para el mejoramiento y bienestar de la sociedad y a partir de ello, exponer que la modernización aparece como un proceso transformador de la administración pública.

La aplicación de la tecnología en la administración pública es un universo de oportunidades para mejorar la eficiencia de la actividad organizadora del Estado a favor de la sociedad; en función de ello, sólo “escogimos” a la electrónica como una tecnología que está destinada, histórica y administrativamente hablando, a mejorar la relación del gobierno con la ciudadanía.

La estrategia electrónica en la administración pública ofrece la posibilidad de que el proceso de modernización sea una “constante” de presencia permanente en el ámbito de la relación de los ciudadanos con los gobiernos, esa relación de beneficios y responsabilidades compartidas tendrá que seguir tres tácticas definidas y delimitadas por la democracia, la información y la tecnología.

No podemos dejar de reconocer la complejidad de los tres conceptos; pero, una vez más, tratamos de acotarlos con la intención de demostrar que deben ser la base y el fundamento, mínimo indispensable, en la construcción de los modelos de gobierno electrónico, los **e-Gobierno**.

Los dos primeros capítulos se ubican en el nivel teórico, pensando en que la teoría es el ejercicio del pensamiento en el plano abstracto y que la *praxis* es la realidad de la expresión de los fenómenos en nuestro entorno; por ello incluimos un estudio de caso.

Efectivamente, en el tercer capítulo, estudiamos al Gobierno Electrónico del Estado de Colima; vemos el desarrollo de los proyectos de modernización que se realizaron en la Universidad de Colima para la creación de un sistema de administración de bibliotecas y la edición de discos compactos; proyectos que se convirtieron en los antecedentes necesarios e indispensables, en los términos de la experiencia tecnológica y administrativa acumulada para crear los kioscos de servicios y con ello dar expresión concreta al concepto de gobierno electrónico.

El gobierno electrónico del Estado de Colima, se plantea como un modelo en los términos de que es una estructura tecnológica y administrativa cuyo funcionamiento ha sido “trasladado”, como ejemplo, a otros Estados de la República Mexicana.

Finalmente, es importante señalar que el trabajo realizado son los preliminares de una línea de investigación que estamos comprometidos a seguir explorando, porque ofrece amplias perspectivas de desarrollo teórico y práctico de nuestra pasión profesional: la administración pública.

EL CONCEPTO DE MODERNIZACION

En este capítulo expondremos los elementos de referencia cognitiva que nos permitan reconocer el concepto de modernización. Haremos referencia a sus características; mencionaremos que la ciencia y la tecnología son los elementos sustantivos que identifican a la modernización; veremos que la educación es indispensable para el proceso socializador de la ciencia y la tecnología, con ello se convierte en promotora de la modernización; argumentaremos por qué la racionalización y la secularización tienen una importancia fundamental para la creatividad científica y tecnológica del hombre contemporáneo y finalmente describiremos los niveles de análisis del proceso de modernización.

La lógica de las restricciones que imponemos, nos da la oportunidad de afirmar que para el estudio del fenómeno de modernización sólo ocupamos un espacio mínimo de un universo teórico. Así pues, iniciamos diciendo que la representación mental de un objeto nos ayuda a construir un concepto, y en el plano de las ideas el conocimiento será la descripción de lo que es o de cómo es una cosa, lo que nos da la posibilidad de describir, clasificar y construir a los objetos cognoscibles

La ubicación del individuo frente al objeto de conocimiento lo lleva a procesar su figura, contorno, límites y alcances del fenómeno; lo sintetiza y lo procesa para interiorizarlo como conocimiento y después expresarlo de manera subjetiva. En tal sentido, podemos afirmar que somos sujetos “procesadores” de conceptos, los expresamos en diferentes actividades de la vida cotidiana (simple), hasta en la actividad científica (compleja).

El ejercicio del manejo conceptual nos permite definir y utilizar las estrategias de análisis de los fenómenos que deseamos conocer; así podemos encontrarnos con un conjunto de técnicas simbólicas extremadamente complejas como lo pueden ser las teorías científicas que en un momento determinado pueden “encapsularse” en el concepto. Para estudiar una organización en el aspecto estructural y funcional, podemos acudir a la Teoría de la Organización y

en ese momento el concepto nos ayudará, a través del procedimiento sintético, a ubicar las instituciones públicas como un tipo de organización.

De igual manera, cuando escuchamos la palabra evolución de manera inmediata la asociamos con Charles Darwin e inclusive pensamos, esquemáticamente, en nuestra descendencia del mono; son procesos de construcción del conocimiento demasiado rudimentarios. Sin embargo, podemos “entrar” al concepto en el espacio de las teorías; podemos estudiar la Teoría de la Modernización y encontrar que es un concepto amplio y complejo que nos sirve para interpretar y exponer una realidad; en razón a ello, nos interesa destacar la función instrumental del término que nos permitirá utilizar cuatro funciones:

- a) La función descriptiva. Nos permite describir los objetos a través de la experiencia con el fin de permitir su reconocimiento.
- b) La función económica. Nos permite clasificar los objetos y los hechos para ubicarlos en planos y niveles de análisis.
- c) La función organizativa. El concepto nos permite organizar los datos de la experiencia de tal manera que se establezcan entre ellos relaciones de naturaleza lógica.
- d) La función comunicativa. El concepto como una estrategia de comunicabilidad de signo lingüístico, en tal sentido la función primordial y fundamental del concepto es la comunicación.

De hecho, en el desarrollo del trabajo encontraremos múltiples conceptos que tejen una red de relaciones las cuales nos llevan a explorar distintos espacios cognitivos; pero lo que nos orienta y nos guía para el desarrollo de la investigación que estamos realizando es el concepto de modernización. Digamos que la modernización nos permitirá explicar el desarrollo de los elementos que conforman el espacio electrónico dentro de la administración pública. Por ejemplo: tecnología, comunicación, redes, gobierno electrónico, brecha digital, etc.

La construcción del concepto de modernización.

La modernización es una constante que está presente de manera sistemática en las exposiciones de los temas que desarrollamos; de hecho, consideramos a la

modernización como el “vehículo” que recorre los distintos temas y que describen las diversas problemáticas que se expresan en la realidad. Dicho de otra manera, a través del concepto de modernización describimos, por ejemplo, el fenómeno de las sociedades de información, de tal suerte que la modernización nos ayuda a comprender cuál es el papel de los gobiernos en las sociedades contemporáneas en donde la información es un factor importante en las relaciones de las estructuras gubernamentales con la ciudadanía; de igual manera, podemos introducirnos al tema de los Sistemas de Información y Comunicación para ver que la tecnología es un elemento que refuncionaliza las actividades administrativas del gobierno y que en un momento dado puede jugar un papel legitimador del ejercicio gubernamental en el desarrollo social y político de los gobernados.

Es importante señalar, claramente, que antes de dar una definición de modernización pretendemos delimitar algunas de las características propias del concepto, que nos ayudan a comprender su función dentro de las propuestas que hacemos. Dichas características son las siguientes:

- a) Es un concepto dinámico. Se sintetiza y expresa en la modernización la dinámica de los cambios que se dan en la sociedad; más aun, es utilizado por organizaciones y actores como argumento contundente de que se está a la vanguardia en los avances científicos, tecnológicos, administrativos, económicos, culturales, etc.
- b) Es una acción cíclica. Como acción orientada a lograr un estadio que podemos definir de modernidad, pero que al alcanzarlo se convierte en tradicional y de nueva cuenta tendremos que reiniciar el proceso de modernización. Vista de esta manera, la modernización es como una tarea “sisifiana”. (Leyenda griega que habla sobre el castigo impuesto a Sísifo por los dioses del Olimpo, el cual consistía en trabajar de día para subir una piedra a la cima de la montaña y encontrarse al día siguiente que tendrá que reiniciar la tarea, puesto que los dioses la bajaron en el transcurso de la noche).
- c) Es una categoría histórica. Se reconoce su presencia a la par del surgimiento y desarrollo del capitalismo, pero sobre todo a partir de la

aplicación sistemática de la ciencia y la tecnología en los procesos productivos. "...Sus orígenes se sitúan comúnmente en la Inglaterra de finales del siglo XVIII, cuando el saber científico empezaba a aplicarse a la industria y al sistema de comunicaciones. Se acepta, generalmente, que la tecnología basada en la fuerza motriz de las máquinas hizo su aparición, primera y más espectacular, en la Inglaterra de la época georgina y de la regencia, seguida de cerca por otros muchos estados europeos." (Solé, 1998:XVII).

La Revolución Industrial en cuanto a la implementación de formas productivas desarrolladas y rápidamente aplicadas en la industria textil, metalúrgica y del transporte; así como la Revolución Francesa en donde los derechos del individuo son los valores de igualdad, libertad y fraternidad que le dan soporte a la estructura del nuevo Estado-nación. Son dos procesos históricos que definen también a la modernización como asociada con occidentalización; más aún, marcan el inicio del desarrollo del capitalismo; luego entonces, de alguna manera la modernización adquiere rasgos legitimadores de dicho sistema económico.

Los íconos de la modernización:
ciencia y tecnología.

Los descubrimientos científicos y tecnológicos y su aplicación en el desarrollo de la humanidad, son otra expresión del papel que juega la modernización en la consolidación del bienestar de las sociedades.

...lo que es realmente un nuevo fenómeno para la <<modernización>> es la aceleración y la masividad de los descubrimientos científicos, y la aplicación de métodos y técnicas a los asuntos humanos. La progresiva disponibilidad de los beneficios que la aplicación de métodos científicos y sistemas técnicos aporta, es también un elemento de novedad en cuanto que afecta,

teóricamente, a todos los miembros de una sociedad. Por parte de éstos tiene que existir, sin embargo, predisposición para la internalización e implementación de estos elementos novedosos, para beneficiarse así de las innovaciones científicas y tecnológicas que supuestamente lleva la modernización (Solé, 1998:192).

La aspiración de toda sociedad moderna es consolidar los beneficios que aportan los avances científicos y tecnológicos como una garantía de solidez en su desarrollo económico, social y político.

El factor educativo en el proceso de modernización.

“La educación es medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar al hombre de manera que tenga sentido de solidaridad social” (Art. 2º Ley General de Educación).

“...El progreso de la ciencia no es un simple avance lineal, pues cada etapa marca la solución de problemas previamente implícitos o explícitos en ella, planteando a su vez nuevos problemas. También progresa por el descubrimiento de nuevos problemas, de nuevas maneras de enfocar los antiguos, de nuevos procedimientos para captar y resolver los viejos, de nuevos campos de investigación, de nuevos instrumentos teóricos y prácticos para realizar esa investigación...” (Hobswam, 1980:492-493).

El reconocimiento de la educación como el factor indispensable para el desarrollo de las sociedades, conlleva a la necesidad de incorporar el proceso de

modernización en el ideal colectivo como una opción acertada para promover y consolidar el bienestar ciudadano. Es la educación un proceso de socialización (racional y secular) del individuo para aceptar o rechazar la aplicación de la ciencia y la tecnología en su vida cotidiana.

La educación es un aspecto crucial de la <<modernización>>. La aplicación de técnicas y métodos científicos, altamente desarrollados, tendrá resultados estériles o fracasará, si la sociedad no es receptiva de ellos. La aplicación de ciencia y tecnología en la prosecución (SIC) de la modernización tendrá efectos positivos a condición de que sea <<asimilada>> por quienes <<imponen>> (élites nacionales, gobierno) y quienes <<aceptan>> (el grupo social de profesionales, técnicos, etc., o sea, la *intelligentsia*) la modernización como objetivo. Así pues, la aplicación de métodos científicos y técnicas debe tener una respuesta favorable por parte de los (algunos de los) miembros de una sociedad (Solé, 1998:196).

Expuesto lo anterior y retomando algunos elementos conceptuales de Carlota Solé (1998), ya podemos definir a la modernización como el proceso de aplicación del conocimiento científico y tecnológico a los ámbitos de la vida social (económica, social, política, educacional, etc.) que es puesta en práctica por los profesionales, técnicos, científicos e intelectuales de una sociedad (p.:193 y 198).

La modernización como
un proceso de racionalización y secularización.

Cuando hablamos de racionalización, entendemos que la razón humana es el promotor incansable de los cambios que promueve el desarrollo científico en la sociedad, un desarrollo claro y ordenado como producto de la razón.

La secularización es el proceso de separación entre la razón del hombre y la razón de Dios, evidentemente al abandonar los principios teológicos como los orientadores del desarrollo de la ciencia y la tecnología conlleva un avance sustantivo de la humanidad.

El proceso de racionalización va más allá de los cuestionamientos morales y éticos que se puedan hacer sobre la utilización de la ciencia y la tecnología. La aplicación del saber puede orientar y desarrollar grandes beneficios para la humanidad, pero también, la aplicación de la ciencia y la tecnología puede causar daños; por ejemplo, Einstein desarrolló la Teoría de la Relatividad del Universo como el principio inductor del conocimiento sobre la energía atómica; --- seguramente la razón que motivaba sus descubrimientos era conocer los beneficios que éstos traerían-- sin embargo en 1945, para poner fin a la segunda guerra mundial, la utilización perversa de sus descubrimientos científicos dieron origen a la construcción racional de los argumentos que justificaban la masacre de Hiroshima y Nagasaki. Paradójicamente la razón de la fuerza se impuso para promover la paz, terminando de manera violenta la guerra.

Para nosotros, los términos de racionalización y secularización tienen una importancia fundamental en el desarrollo y aplicación del concepto de modernización. Son esos términos los que le dan forma y contenido al pensamiento del hombre moderno, además de impulsar la investigación de la ciencia y la tecnología para su aplicación en todos los ámbitos de la vida social (educación, política, cultura, administración pública, etc.).

Por lo demás, no sobra mencionar que el universo de la ciencia es un espacio en donde la razón enriquece los conocimientos de la humanidad sin imponer límites dogmáticos ni condicionantes sobrenaturales y es ahí donde los procesos de racionalización y secularización promueven la modernización como el impulsor indiscutible del desarrollo de las sociedades contemporáneas.

Niveles de análisis
para la modernización.

El uso del concepto de modernización conlleva la necesidad de clarificar su connotación y contenido, así lo plantea el Doctor Enrique Cabrero cuando propone

diferenciar los niveles de análisis. Un primer nivel de análisis de la modernización referido al prerrequisito de la eficiencia, un segundo nivel orientado al prerrequisito de la eficacia y un tercer nivel referido al prerrequisito de la legitimidad.

En el nivel de análisis de la eficiencia "... la modernización aparece como un proceso transformador de una administración pública ineficiente, anquilosada, que desperdicia recursos y energía organizacional, debido a la conformación de un sistema administrativo con exceso de personal y técnicas administrativas obsoletas (...) En este nivel de análisis la modernización se circunscribe al ámbito de la tecnología administrativa, por lo que se considera indispensable la racionalización de los recursos y el cambio a procedimientos y técnicas administrativas modernas" (Cabrero, 1995:19). A partir de esta visión se sitúa la solución de cambio y modernización en el nivel operativo.

En el nivel de análisis de la eficacia "... se considera la modernización como un proceso que surge de la crisis en el logro de los objetivos estatales. Desde esta perspectiva la administración pública se ha convertido en un aparato ineficaz, incapaz de alcanzar los objetivos y metas propuestas en los planes, programas y proyectos estatales" (Cabrero:21). A partir de esta visión se sitúa la solución de cambio y modernización en el ámbito funcional.

En el nivel de análisis de la legitimidad "... se percibe a la modernización como un proceso necesario que restablezca el diálogo Estado-sociedad como una solución a la crisis de legitimidad del aparato estatal [...] En este enfoque, el objetivo de la modernización es el cambio de formas de interlocución Estado-sociedad, mecanismos diversos y no tradicionales que permitan la fluidez del diálogo, la comunicación, la concertación y sobre todo la participación y

voluntad de la ciudadanía” (Cabrerero, 1995:23). En esta visión se sitúa la solución de cambio y modernización en el espacio político.

Sin embargo, hoy en día podemos considerar otro nivel de análisis mucho más complejo y paradigmático respecto a lo expresado por el Doctor Cabrerero, obviamente sin excluir los niveles del prerequisite de eficacia, eficiencia y legitimidad. Pensemos en la vigencia del concepto de modernización en el proceso de globalización para lo cual es conveniente ubicarlo en un cuarto nivel de análisis que denominamos prerequisite de la globalización.

En este nivel de análisis ubicamos a la modernización como una necesidad urgente de cambio y adaptación de la Administración Pública (Ejecutivo, Legislativo, Judicial) a las nuevas condiciones planteadas por los esquemas económicos y políticos internacionales; aparentemente una condición difícil ante la cual no podemos ni debemos postergar una decisión que enfrente al proceso de globalización de una manera eficaz, eficiente y legítima.

También queremos señalar que en el plano horizontal de cada uno de los niveles de análisis, se concibe a la modernización como un proceso de cambio y de manera frecuente se identifican dos extremos de un *continuum* para expresar las fases o etapas de la modernización. En esa banda identificamos en un extremo la tradición y del opuesto la modernidad. Al accionar en ese *continuum* se van dando los cambios complementarios en los ámbitos económicos y políticos de una sociedad.

Hemos dicho que la modernización es el proceso de aplicación del conocimiento científico y tecnológico a los ámbitos de la vida social, en el capítulo siguiente veremos el papel que juega la tecnología en la modernización de la administración pública.

II

LA ESTRATEGIA ELECTRÓNICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La administración pública ha incorporado la electrónica¹ como una estrategia para lograr la modernización “permanente” de sus estructuras, organizaciones funciones, actores y sujetos. La combinación de ambos elementos -administración pública y electrónica- permite configurar una nueva dimensión epistemológica de la ciencia administrativa. Nos encontramos ante un desarrollo potencial de conocimientos que desembocarán, seguramente, en nuevos paradigmas de la administración pública.

Todos estamos de acuerdo en que vivimos en una sociedad cambiante, una sociedad que día con día se enfrenta a las condiciones “turbulentas” que le plantea el desarrollo de fenómenos económicos, sociales y políticos; vemos como enfrentamos, resolvemos y avanzamos superando las crisis. Hay múltiples formas y estrategias, propuestas para salir adelante; para que el mundo contemporáneo siga su curso. El mundo actual es un universo de contradicciones que generan diversas alternativas de solución; soluciones que van desde las irracionales; por ejemplo la guerra y el terrorismo; hasta las racionales como: la paz, la ciencia y la tecnología. Por nuestra parte sólo procuramos presentar un microespacio de ese mundo y proponer una alternativa de solución y se refiere, básicamente, a la relación de los ciudadanos con sus gobiernos. ¿Cómo podemos mejorar la relación de los ciudadanos con los gobiernos?. Es una pregunta obligada de todo científico social y una tarea impostergable del administrador público.

Nosotros, por nuestra parte, proponemos tres elementos que deben estar presentes en el espacio de la relación entre los ciudadanos y los gobiernos, son: la democracia, la información y la tecnología.

**La democratización de la administración pública
control (...) la democracia en la administración pública**

¹ El término “electrónica” hace referencia a las Tecnologías de Información y Comunicación que en su connotación mas amplia incluye las computadoras, los fax, los software, los harware, la internet, los servidores, los escáner ,etc .

es una solución válida sólo si no atenta contra la eficiencia del desempeño gubernamental. Para aportar realmente a la construcción de ciudadanía la democracia en la administración debe redundar en el aumento de su eficiencia (Cunill, 2004:44).

Tenemos ya el elemento democratizador, sin embargo ahora es pertinente proponer un “instrumento” de control que nos permita mantener la eficiencia de la administración gubernamental, un “instrumento” que sea universalmente aceptado por la ciudadanía, luego entonces proponemos a la información.

La transparencia y acceso a la información por parte de los ciudadanos es una exigencia en las sociedades contemporáneas. El espacio público cobra, en parte, su sentido en la medida que los ciudadanos son generadores y forman parte de esa información y pueden tener acceso a lo que las instituciones de gobierno realizan. El acceso a la información forma parte de una estrategia para generar mayores elementos que le permitan al ciudadano mejorar la confianza en las instituciones de gobierno. (Ruiz, 2004:197)

Si bien es cierto que la información define los comportamientos del ser social (Habermas); podemos afirmar, en deducción simple, que la información define los comportamientos de la relación entre los gobiernos con la ciudadanía. Por ello, la dupla gobierno-ciudadanía debe de construir un sistema de información ágil, confiable y legal, ese sistema lo conocemos como las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC); entonces, ya encontramos la tecnología pertinente para la relación del gobernante con el gobernado.

En la medida que el uso de la tecnología de la información y comunicación contribuye a la creación de un proceso más democrático y que requiere de la participación de sus ciudadanos, también la participación ciudadana representa el compromiso y la

relevancia de los ciudadanos para la identificación de problemas y sus posibles soluciones (Rodal:2004,338).

Una vez expuesto lo anterior, podemos afirmar que la democracia, la información y la tecnología son los tres elementos fundamentales de la estrategia electrónica de la administración pública que construye alternativas viables para que los gobiernos respondan de manera eficiente a las demandas crecientes de la ciudadanía.

¿Qué caminos del conocimiento tuvimos que transitar, para poder afirmar que la incorporación de la electrónica en la administración pública es evidencia de su modernización?; ¿Puede el hombre usar la tecnología para decidir el curso de las decisiones de gobierno?.

Como objeto de investigación, la administración pública es necesario *revalorar*. No es la administración pública un objeto de estudio ajeno a las mutaciones que viven la sociedad y el estado moderno. Tampoco es una senda del conocimiento detenida en el tiempo y el espacio. Su ámbito de formación, producción y consolidación como ciencia, doctrina y práctica profesional es el mundo moderno que llega a nuestros días. Si algo demuestra la realidad social, política y económica de la administración pública es que se encuentra en constante proceso de cambio (Uvalle:1994,293).

Efectivamente, como lo señala Uvalle, para impulsar el avance teórico y práctico de la administración pública el conocimiento positivo es el más "...identificado con el carácter tecnológico de las acciones gubernamentales y administrativas y uno de los componentes medulares para categorizar a la *administración pública como ciencia social tecnológica*"(1994:294).

La tecnología como fuerza productiva impacta transforma y revoluciona las formas de vida en la sociedad y el Estado. Como ciencia aplicada la tecnología da

como resultado avances notables en materia de innovación y creatividad, es la evidencia tangible "...de un acercamiento al mundo físico de la administración pública con base en los siguientes elementos:1) Entenderla como un conjunto de realidades observables:2) destacar los componentes empíricos de sus decisiones y acciones; 3) medir el grado de relación, interacción e interrelación de las acciones civiles, políticas y públicas, y 4) considerarla como actividad tangible que proporciona atención y bienestar a la sociedad y que puede cuantificarse, clasificarse y categorizarse con políticas intermedias y finales..." (Uvalle,308).

Los anteriores son elementos que permiten incluir los procesos de gestión de la administración pública en lo que se denomina tecnologías de gobierno. Para comprender el concepto de tecnologías de gobierno es conveniente recordar que Karl Popper plantea que "... la base científica de la política debe consistir en la información fáctica necesaria para la construcción o alteración de las instituciones sociales, de acuerdo con nuestros deseos o propósitos..." (1991:171). En tal sentido, la inclusión de la electrónica en la administración pública para eficientar los gobiernos deberá dejar atrás las concepciones historicistas predeterminadas y aceptar que el ciudadano puede y debe modificar el curso de las decisiones de gobierno a través de la información.

En los siguientes tres apartados, retomamos los términos democracia, información y tecnología para destacar la importancia que tiene su interrelación en el desarrollo teórico y práctico de la administración pública.

La democratización de la administración pública.

En la antigua Grecia la democracia fue considerada como una forma de gobierno en donde las decisiones políticas eran tomadas por la mayoría; es decir, el poder era ejercido por el pueblo, de ahí vienen sus raíces-"kratos" que significa

gobierno y “demos” que significa pueblo; sin embargo, también es cierto que era considerada como una forma de gobierno indeseable, así lo escribió Platón en su texto, *La República*. De aquel tiempo a la actualidad, la evolución conceptual del término democracia nos lleva a considerarla como el único sistema de gobierno legitimado para gobernar sociedades libres.

Cuando hablamos de la democratización de la administración pública, proponemos la incorporación de la ciudadanía en los procesos de decisión administrativa del gobierno; así, en términos muy generales, puede ser que sea una propuesta indeseable tal y como sucedió con el concepto de democracia en sus orígenes antiguos, pero son los riesgos de una propuesta incipiente que tendrá que irse consolidando conforme se vayan produciendo los argumentos teóricos que la sostengan y se vayan dando las condiciones prácticas de su aplicación.

La condición fundamental, para que se de la democratización de la administración pública, es que debe estar enmarcada en un sistema político democrático; un sistema de instituciones sólidas que permitan la construcción de los arreglos institucionales entre los ciudadanos para mejorar sus condiciones de desarrollo social, económico y político; un sistema político que evite el fortalecimiento de los circuitos de poder de la administración pública en donde se expresan los intereses particulares de los funcionarios públicos, a veces en coalición con empresas y empresarios privados y/o con estrategias partidistas. Si no democratizamos el sistema político seguiremos padeciendo una administración pública deficiente, y lo peor, viciada.

Otra condición importante es que en la ética de las instituciones, funciones y actores de la administración pública se fortalezcan los valores de la democracia; que la incorporación de esos valores sea un principio de actuación del funcionario y una norma de acción del gobierno, que sea una forma de “vida” de la administración pública.²

² La democracia moderna es un método que presupone un conjunto de valores éticos y políticos que pueden y deben justificarse racionalmente para entender sus características y mejorar sus realizaciones. La igualdad, la pluralidad y la legalidad son los valores que consideramos principales dentro del proceso democratizador de la administración pública.

“La igualdad Jurídica y política de todos los ciudadanos no significa que se cancelen todas las diferencias o incluso las desigualdades de corte económico, social cultural o físico, sino que ninguna de tales diferencias o desigualdades pueden legitimar el dominio de unos seres humanos sobre otros.”(Salazar y Woldenberg, 1993:30). El valor de la igualdad en la administración pública debe comprometerla a trabajar para promover la equidad económica y cultural creciente, para que todo individuo sea capaz de hacer un ejercicio efectivo de la igualdad ciudadana; la igualdad dentro de la administración pública reconoce las diferencias de criterio para decidir entre el funcionario público y el ciudadano, pero debe de reconocer la igualdad de opinión respecto a una política de gobierno específica.

“Las sociedades modernas están cruzadas por una diversidad de intereses, concepciones puntos de vista, ideologías, proyectos, etc. Las diferencias de oficio, de riqueza, de educación, de origen regional, etc, construyen un escenario donde coexisten diferentes corrientes políticas(...) la fórmula democrática parte de reconocer ese pluralismo como algo inherente y positivo en la sociedad que debe ser preservado como un bien en sí mismo.” (Salazar y Woldenberg:39). El pluralismo es la expresión diversa, diferenciada de una sociedad y tiene múltiples manifestaciones en los planos cultural , político, étnico, etc.

El pluralismo en la administración pública debe de reconocer la diversidad de intereses y marcos teóricos que se manifiestan en su desarrollo, pero eso debe ser considerado como una virtud en los términos de que se dan las contradicciones necesarias para el fortalecimiento de sus funciones, de sus teorías. No podemos aspirar a una administración pública homogénea que rigidice su relación con los ciudadanos, al contrario está obligada a un procesamiento más

racional de los asuntos públicos y eso es posible si toma en cuenta la opinión pública³.

La fórmula de la legalidad establece el imperio de la ley en el Estado, el criterio de legalidad "ofrece seguridades a los individuos que saben que los cambios en las orientaciones del gobierno tienen que seguir un procedimiento público antes de convertirse en normas que obligan a todos. A lo largo de ese proceso, quienes se sientan afectados tienen recursos para intentar modificar la iniciativa que consideran contraria a sus intereses. De esta manera, la legalidad protege a los miembros de una sociedad determinada de las arbitrariedades y los tratos discrecionales." (Salazar y Woldenberg:42). Luego entonces la legalidad es el blindaje de la sociedad contra las arbitrariedades y los tratos discrecionales del poder.

Para la administración pública, la legalidad es una constante de actuación, las instituciones y los funcionarios públicos deben ver en este principio uno de los elementos sustantivos de adecuación a las nuevas realidades que plantea el desarrollo de la relación gobierno-ciudadanos.

Ya no se trata de que el funcionario aplique la ley atropellando los derechos ciudadanos, se trata de que el ciudadano sepa que la aplicación injusta de la ley genera una sanción para la institución y/o funcionario gubernamental que haya actuado al margen de los principios legales que rigen su función pública.

Hemos hablado de tres valores que consideramos fundamentales en la democratización de la administración pública, claro que no son los únicos, existen otros muchos principios y valores que participan de dicho proceso. Lo importante, ahora, es explicar la participación del ciudadano en las decisiones de gobierno y,

³ Giovanni Sartori en su texto: ¿QUE ES LA DEMOCRACIA? plantea que la estructura de la democracia se apoya, en último término, sobre la opinión pública, dice "...'opinión pública' denota, en primerísima instancia, un público interesado en la 'cosa pública'. El público en cuestión es , sobre todo, un público de ciudadanos, un público que tiene opinión sobre la gestión de los asuntos públicos y, por lo tanto, sobre los asuntos de la ciudad política. En síntesis, 'público' no es sólo el sujeto sino también el objeto de la expresión. Se dice que una opinión es pública no sólo porque es del público (difundida entre muchos) sino también porque implica objetos y materias que son de naturaleza pública: el interés general, el bien común y, en sustancia, la *res pública*.

para ello, debemos entender a la administración pública en dos vertientes; la vertiente pública; es decir, como estructura y proceso de gobierno, y la vertiente gerencial; es decir; como ejercicio profesional y como disciplina. Las dos vertientes recuperan al ciudadano como sujeto activo.

Por la vertiente pública ocurre la recuperación del ciudadano cuando ... se reconoce y acepta...el derecho o la obligación o la libre opción de los ciudadanos a comprometerse y corresponsabilizarse con el bien de su comunidad política y, por consiguiente, a ser sujeto activo de la deliberación política sobre los asuntos públicos y a ser sujeto participante en la administración pública...(...)...Por la vertiente gerencial ocurre la recuperación del ciudadano cuando en los enfoques de gestión estratégica se le entiende como agente crucial del entornogubernamental-administrativo, cuyos comportamientos en varios ámbitos de la vida asociada se presentan 'oportunidades y amenaza' para la legitimidad y efectividad funcional del gobierno, o cuando(...) se le entiende como el usuario/cliente del servicio público cuyos requerimientos y expectativas deben ser satisfechos. (Aguilar,2000:2).

Por otro lado, pero en el mismo sentido, podemos agregar que una ciudadanía activa e informada es fundamental para un gobierno eficiente (Frederickson, 1992;7). En principio, consideramos a la eficiencia como la capacidad de una organización para alcanzar logros y metas prefijadas al menor "costo" posible, medido de acuerdo a parámetros de evaluación, ello racionaliza la estrategia de la administración pública para procurar los costos mínimos sociales, políticos y económicos.

La dinámica de la eficiencia en la administración pública democrática debe estar orientada por la lógica de la solidaridad, un buen ejemplo son "...las estructuras cooperativas autogestionadas por comunidades de

base para la provisión de servicios públicos constituyen probablemente la máxima expresión de influencia ciudadana sobre la administración pública, a la vez que son el modelo por excelencia del gobierno societal. Este tipo de instituciones que 'empodera' a los ciudadanos para ejercer un control sobre si mismos, más que sobre otros, está en las antípodas del modelo burocrático, que crea pasividad política y dependencia" (Cunill, 2004;67).

La lógica de la transparencia también orienta la eficiencia de la administración pública, sobre todo cuando vemos en ella la posibilidad de que el ciudadano pueda obtener e interpretar información completa, relevante, oportuna, pertinente y confiable acerca de la gestión, del manejo de los recursos y de la conducta de los servidores públicos; un ciudadano bien informado fortalece el poder de la opinión pública para guiar al gobierno en sus actuaciones.

La sociedad de la información.

Cuando hablamos de sociedad, identificamos un conjunto de seres humanos que conviven y se relacionan entre ellos durante el tiempo suficiente para organizarse y construir una unidad social con límites bien definidos. Las sociedades se identifican a la par de los fenómenos que inciden en el devenir histórico de su evolución; así, por ejemplo, una sociedad industrial es aquella que basa su desarrollo en la manufactura de la materia prima; una sociedad capitalista se identifica como un modo de producción que entre otras de sus muchas características principales esta la del libre mercado; una sociedad moderna es la que fundamenta su desarrollo en la aplicación de la ciencia y la tecnología para su bienestar.

Los miembros de una sociedad desarrollan una serie de intereses e ideas comunes que los cohesionan para vivir y trabajar juntos. El convivir genera una conducta de cooperación y organización para formar un sentimiento de unidad. La

adaptación mutua en la conducta y actitudes individuales transforma la agrupación en un todo funcional y le permite hacer el trabajo de una sociedad.

Es claro que los hombres al relacionarnos creamos una estructura de convivencia regida por ideas y valores, los cuales se reproducen básicamente a través de la cultura y se socializan en cada uno de los componentes de la sociedad, en los individuos se expresan en patrones de conducta y pautas de comportamiento que permiten la funcionalidad del sistema social en el cual nos desarrollamos como personas. Por ejemplo, la idea de libertad ubica al hombre en el espacio de la convivencia con sus semejantes aceptando las diferencias ideológicas bajo el valor de la fraternidad; es decir, se acepta y promueve la tolerancia, mientras las conductas de nuestros semejantes –y las propias- no transgredan el orden legal y/o moral establecido; el patrón de conducta es el respeto y la pauta de comportamiento es la aceptación del mandato de la ley. En el ámbito de la administración pública, podemos construir otro ejemplo: la administración pública, como teoría (idea), describe la acción del gobierno para satisfacer las demandas de la ciudadanía en el marco de la legalidad (valor), ello genera un patrón de conducta en el funcionario de gobierno que bien puede ser la honestidad y una pauta de comportamiento que bien puede ser la rendición de cuentas.

Expuesto lo anterior, podemos identificar tres principios que están presentes en la formación de una sociedad:

- a) Un conjunto de seres Humanos organizados.
- b) Un sistema de convivencia orientado hacia un fin.
- c) Una estructura regida por ideas y valores.

Hasta el momento hemos tratado de explicar lo que es una sociedad, sin agregarle el elemento sustantivo que la identifica en términos generales. Pero antes reflexionemos, un poco, en torno a la sociedad en la que vivimos; es una sociedad dinámica en donde las nuevas tecnologías están conformando una serie de cambios estructurales a nivel económico, social, cultural, educativo y político; en esta dinámica de desarrollo social, la información aparece como el elemento clave, homogenizador, sustantivo y estructurador de la sociedad actual.

La sociedad de la información se ha construido con base a la producción, tratamiento y distribución de la información, pero la información tiene su origen en un universo de fenómenos que se gestan diariamente en todos los ámbitos de las sociedades del mundo. Para darle fluidez a su difusión fue necesario "insertarla" en una infraestructura técnica, que en términos generales identificamos como electrónica.

La sociedad de la información es un conjunto de seres humanos que se relacionan y conviven entre sí a través de la electrónica para organizarse y construir una nueva estrategia de desarrollo basado en la información; lo anterior no pretende ser una definición, sólo es el punto de partida para enunciar algunas de sus características que nos permitan valorarla como un contexto para la modernización de la administración pública y para describir la relación entre el gobierno y los ciudadanos, cuestión que estará presente en el tercer apartado de este trabajo.

La sociedad de la información, es un sistema de convivencia cuyo eje principal es la comunicación a través de las tecnologías avanzadas, el prototipo de este sistema es el Internet y algunas de las categorías que la identifican están dadas por una información abundante; los medios de comunicación son el espacio de convivencia; las distancias físicas se vuelven relativas para establecer contacto con otros individuos y organizaciones y la comunicación es instantánea.

"...la sociedad de la información es expresión de las realidades y capacidades de los medios de comunicación más nuevos, o renovados merced a los desarrollos tecnológicos que se consolidaron en la última década del siglo (Sic): la televisión, el almacenamiento de información, la propagación de video, sonidos y textos, han podido comprimirse en soportes de almacenamiento como los discos compactos o a través de señales que no podrían conducir todos esos datos sino hubieran sido traducidos a formatos digitales. La digitalización de la información es el sustento de la

nueva revolución informática. Su expresión hasta más compleja, aunque sin duda seguirá desarrollándose para quizá asumir nuevos formatos en el mediano plazo, es la Internet" (Trejo, 2001:3).

La finalidad de la sociedad de la información es potencializar las capacidades de desarrollo de los países con base en las tecnologías de información.

Finalmente, consideramos que es conveniente darle respuesta a una pregunta que se ha venido construyendo a lo largo de este apartado; ¿la sociedad de la información es una estructura de ideas y valores?. Por lo menos en los términos de la Cumbre Mundial Sobre la Sociedad de la Información que se realizó en Ginebra, Suiza los días 10, 11 y 12 de diciembre de 2003, en su Declaración de Principios mencionan la idea principal que rige a la sociedad de la información en el sentido de "...construir una Sociedad de la Información centrada en la persona, integradora y orientada al desarrollo, en que todos pueden crear, consultar y utilizar y compartir la información y el conocimiento, para que las personas, las comunidades y los pueblos puedan emplear plenamente sus posibilidades en la promoción de su desarrollo sostenible y en la mejora de su calidad de vida."

En dicha declaración están presentes los valores universales que rigen a los hombres, sobre todo cuando mencionan que en el desarrollo de las aplicaciones y la explotación de los servicios de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) se respeten los derechos de los niños, jóvenes y mujeres.

Por nuestra parte, consideramos que la vigencia del concepto de Sociedad de la Información estará presente en tanto la comunicación sea el eje central del desarrollo de la misma.

El sistema tecnológico de la información y comunicación.

En un sentido amplio hablamos de sistema tecnológico de la información y la comunicación para identificar a un conjunto de instituciones públicas,

organizaciones de la sociedad, comportamientos, creencias, normas, actitudes y valores que pueden estar relacionadas por la aplicación tecnológica de la información en el desarrollo de sus actividades para alcanzar los objetivos propuestos; en una perspectiva funcionalista podemos decir que es un sistema de interacciones, existente en la sociedad de la información, que realiza las funciones de integración y adaptación, tanto al interior de la sociedad como en relación con otras sociedades, mediante el uso de la comunicación electrónica.

Utilizamos la noción de *sistema* porque creemos que el uso de la electrónica, por las instituciones públicas y organizaciones de la sociedad, conlleva la participación de mecanismos reguladores legales, administrativos y políticos que le dan estabilidad y aceptación social.

El elemento estructural que le da soporte a este sistema son las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC); las TIC son los dispositivos que capturan y transmiten datos e información electrónica basados en la computadora, se incluyen también las computadoras personales, teléfonos móviles, servidores, asistentes personales digitales, internet y el soporte tecnológico que los hace funcionar.

La combinación entre las funciones de una institución pública y las tecnologías de información y comunicación encierra grandes potencialidades de crecimiento y desarrollo de los países que las utilizan siempre y cuando se incorporen en sus estrategias económicas y sociales dan origen a grandes beneficios pero generan grandes costos económicos y sociales que es pertinente valorar tanto por actores políticos como empresariales, ello ha generado el concepto de brecha digital que describe un aspecto de las desigualdades entre los países desarrollados y los subdesarrollados; entre los usuarios que tienen oportunidad de utilizar la computadora y los que no tienen acceso a ella; entre el medio rural y el medio urbano. Es necesario hacer grandes esfuerzos para socializar el uso de las tecnologías digitales, aspecto que comprende la dotación de computadoras a la población, así como el aprendizaje de su uso.

“...es evidente que los ciudadanos de los países mas ‘digitalizados’ tienen acceso a la información

gracias a la existencia de infraestructura y conocimiento ó capacidad laboral, a diferencia de otros ciudadanos que no pueden, por impedimentos económicos, técnicos, o sociales. Esta es la 'brecha digital' que los líderes de gobierno se han mostrado dispuestos a combatir, declarando incluso el acceso a la red 'como un servicio universal para los ciudadanos...' (Rodal, 2004:338).

Las TIC son los canales de comunicación que forman un entramado de intercambio de información entre los miembros de una sociedad; en términos más específicos, cuando las TIC son utilizadas por los gobiernos dan origen a lo que hoy conocemos como gobierno electrónico (**e-gobierno**). Un término que ha revolucionado la gestión pública.

"Un sistema de e-gobierno permite reforzar el sector público y crear una relación más estrecha entre el gobierno y sus ciudadanos. Las múltiples funciones del gobierno deben ser reconocidas y entendidas por todos y a todos los niveles, para desempeñar una función efectiva de colaboración entre el acceso a la información y la función de la tecnología de información y comunicación" (Rodal,2004:340)

Una de las cuestiones que es importante no perder de vista, es que si bien es cierto que las TIC encierran grandes potencialidades de desarrollo para las instituciones públicas que las adaptan a sus estructuras funcionales, también es cierto que se debe realizar una valoración sociotécnica de su aplicación; es decir, evaluar el contexto social y político para garantizar la eficiencia de su aplicación, e inclusive, la legitimidad de los gobiernos.

Según Jordi Micheli y Fabiola Martínez (2005) la aplicación de las TIC en la relación de los gobiernos con la ciudadanía ha sido clasificada en tres etapas:

Servicios de información: la creación de páginas web que permitan un mayor conocimiento de la administración pública, así como el acceso a algunos

documentos y bases de datos. La fase inicial de esta etapa implica la adaptación de la propia estructura de la administración pública a las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías para su presentación on-line. (...).

Servicios de transacción: Una segunda fase de los sistemas de relación tecnológica con la ciudadanía es el establecimiento de mecanismos digitales que permiten realizar diversas transacciones electrónicas simples de carácter automático, que sólo requieren una respuesta rutinaria por parte de la administración.(...). Esta fase del desarrollo de los portales gubernamentales es, en la práctica, aquella en la que se encuentra actualmente la evolución del e-gobierno. Se suele diferenciar tres niveles de transacción.

- Nivel 1. Transacción simple: cuando es posible cargar o bajar formularios.
- Nivel 2. Transacción en dos sentidos: cuando es posible realizar el procesamiento de formularios.
- Nivel 3. Transacción completa: cuando es posible el manejo de caja, toma de decisión y entrega

Servicios de comunicación: Una tercera etapa, en sus principios aún, consiste en la apertura de canales de comunicación entre la administración (SIC) y la ciudadanía mediante la realización de consultas que requieren una respuesta directa, la existencia de personal habilitado para desarrollar esa interlocución, la creación de foros de discusión donde los ciudadanos puedan intercambiar puntos de vista e incluso promover iniciativas políticas...(p.2 y 3).

La implementación y operación de las TIC por los gobiernos deberá de considerar que la aplicación tecnológica por si misma, no es garantía de la eficiencia en la gestión pública; sino por el contrario, la garantía de su eficiencia estará dada por la aceptación y uso que haga la ciudadanía del e-gobierno.

Lo anterior se puede analizar en los términos de los planteamientos de una cultura electrónica que surge de la sociedad de la información.

La cultura electrónica en la relación del gobierno con la ciudadanía.

Hemos mencionado *supra*, que: **La sociedad de la información es un conjunto de seres humanos que se relacionan y conviven entre si a través de la electrónica para organizarse y construir una nueva estrategia de desarrollo basado en la información.** Luego entonces, es una construcción histórica que, necesariamente, produce nuevos esquemas de interrelación entre los hombres en donde las ideas y valores se reproducen básicamente a través de la cultura.

La reproducción y socialización de las ideas y valores se da, primordialmente, a través del aprendizaje, siendo éste uno de los rasgos fundamentales que identifican al hombre en sociedad; en la sociedad de la información el aprendizaje del uso, manejo y utilización de la información es uno de los procesos inherentes al desarrollo del hombre que le permite adquirir una serie de hábitos que al ejercitarse se convierten en costumbres.

La reproducción generacional de los hábitos dan origen a las costumbres y ellas a su vez van construyendo la herencia social que en conjunto puede ser definida como cultura. **"...En los seres humanos la herencia social recibe el nombre de cultura. El término se usa en un doble sentido. En un sentido amplio, cultura significa la herencia social integra de la humanidad, en tanto que en un sentido más restringido una cultura equivale a una modalidad de la herencia social..."** (Linton; 1972:90)

La herencia social –la cultura- de la sociedad de la información es que el hombre dependerá de la comunicación para decidir el curso a seguir en las reproducciones de sus ideas, valores, hábitos, costumbres y comportamientos en base a la información.

En la cultura electrónica de la relación entre el gobierno y los ciudadanos, no podemos perder de vista que hay una serie de ideas y valores que están presentes: la política, la legalidad, la legitimidad, etc.; tampoco podemos dejar de lado que el elemento tecnológico es el eje del desarrollo de los hábitos de los actores involucrados como lo son el funcionario público y el ciudadano. Como herencia social, relativamente nueva, hay pautas de comportamiento en el uso de la información que no necesariamente cumplen las expectativas éticas de la sociedad en su conjunto.

La relación del gobierno con la ciudadanía en el ámbito de la electrónica es un espacio en construcción que hemos intentado describir teóricamente; ahora, tenemos que trasladarnos al pragmatismo de la realidad concreta para que, a través del estudio de caso, veamos la vigencia del proceso de modernización, entendido como la aplicación de la ciencia y la tecnología en la estrategia electrónica del Gobierno del Estado de Colima para otorgar servicios a la población.

III

EL MODELO COLIMENSE DE GOBIERNO ELECTRÓNICO

La ubicación geográfica del Estado de Colima.

El Estado de Colima se encuentra ubicado en la vertiente del Pacífico, en la parte media y al extremo oeste de la República Mexicana. Sus límites están definidos al oeste, norte y este con el Estado de Jalisco; al sureste limita con el Estado de Michoacán y el Océano Pacífico es su frontera sur. Colima tiene una forma de triángulo escaleno con base orientada hacia la costa, y el vértice le corresponde al Volcán de Fuego. El Estado de Colima tiene una superficie territorial de 5,455 kilómetros cuadrados, de éstos 5,205 le corresponden a la zona continental y el resto; es decir, 250 kilómetros cuadrados, le corresponden al Archipiélago de Revillagigedo, que está conformado por las Islas Socorro, Clarión, San Benedicto y Roca Partida. El total de longitud de hermosas playas es de 170 kilómetros.

El Estado de Colima ocupa el 0.3% de la superficie total del País, de hecho es el tercer estado de la República Mexicana más pequeño. Consta de áreas montañosas que forman parte de la Sierra Madre del sur y el eje neovolcánico en que se encuentra el Volcán de Colima con 3,820 metros sobre el nivel del mar.

El total del territorio se divide en diez municipios que son Colima, Comala, Coquimatlán, Cuauhtémoc, Armería, Ixtlahuacán, Manzanillo, Villa de Álvarez, Tecomán y Minatitlán; la población total es de 542,627, de los cuales 266,442 son hombres y 274,237 son mujeres.

Algunos de los indicadores demográficos determinados por el INEGI, son los siguientes: en Colima, la tasa de natalidad (número de nacidos vivos por mil habitantes) para el año 2004 fue de 17.9; la tasa bruta de nupcialidad (número de matrimonios por mil habitantes) para el año 2003 fue de 5.6; la relación de divorcios/matrimonios (número de divorcios por cien matrimonios) para el año

2003 fue de 19.5; y la tasa de mortalidad (número de defunciones por mil habitantes en un año) fue para el año 2004 de 4.5.

Según los datos aportados por el INEGI y la Secretaría del Trabajo, para el año 2004 la población económicamente activa fue de 271,893, de estos 168,550 son hombres y 103,343 son mujeres.

En Colima la agricultura es la actividad económica principal; ocho de los diez municipios cuentan con autopista. Algunos indicadores económicos relevantes señalan que Colima ocupa el primer lugar en producción de limón agrio, tamarindo y guanábana, tiene el primer lugar a nivel nacional en explotación de mineral de hierro y es considerado como el primer estado de la República en contar con gobierno electrónico. En el año 2001 Colima fue ubicado como el estado con menos corrupción y el más eficiente por servicio público, según Transparencia Mexicana.

Los antecedentes históricos del modelo.

Si bien es cierto que queremos exponer el modelo colimense de gobierno electrónico, cuya expresión concreta son los kioscos de servicio, consideramos que es conveniente explicar los orígenes de la voluntad modernizadora que se empezó a gestar desde 1983 en la Universidad de Colima con la creación del sistema de administración bibliotecaria.

El 1º de agosto de 1983 fue aprobada la creación de la Dirección General de Intercambio Académico y Desarrollo Bibliotecario. Las tareas principales que debía realizar eran actualizar el proceso de depuración de los acervos bibliográficos; capacitar al personal que atendía las bibliotecas; la clasificar los fondos bibliográficos existentes; elaborar el programa de adquisiciones y los manuales de procedimientos y reglamentos de servicios. Una de las estrategias que se siguieron fue la de que todo el acervo bibliográfico debía de procesarse automáticamente y para ello se creó el Sistema Integral Automatizado de Bibliotecas de la Universidad de Colima (SIABUC). De la misma manera se fueron incorporando otras acciones como el programa de microfilmación; la creación de

bases de datos en micro-isis; el desarrollo de sucesivas versiones mejoradas de SIABUC y la creación de un disco compacto.

Para aquella época, la propuesta de sistematizar los servicios bibliotecarios era una tarea prácticamente imposible; sin embargo, la primera versión para mini computadoras se utilizó de manera interna y su aplicación principal fue para la reproducción de juegos de tarjetas catalográficas; posteriormente se diseñaron nuevas funciones para el sistema y se desarrollaron los programas de SIABUC para microcomputadoras PC y compatibles.

En la cadena de innovaciones con base en la informática, el siguiente eslabón fue la producción de discos compactos, su elaboración fue necesaria para dar soporte al almacenamiento de grandes volúmenes de información bibliográfica.

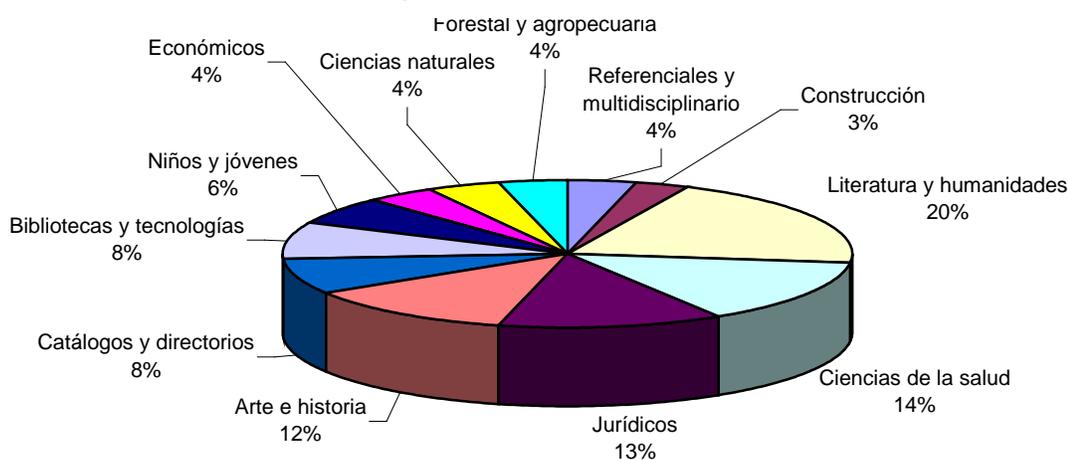
Para 1989, la edición de un CD-ROOM era hablar de una nueva tecnología de la información que sólo en Estados Unidos y Brasil se podía encontrar. Aún así, el primer disco compacto de la Universidad de Colima se produce en la Biblioteca Regional de Medicina (BIROME) de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) ubicado en Brasil. Cabe señalar que -- en esa época-- era el único centro que producía discos compactos en América Latina. Justamente ahí nace el legendario CD-ROOM "*Bancos Bibliográficos Mexicanos I*". Toda una novedad que hoy en día es rutina.

Para 1990 se dota a Colima de la infraestructura necesaria para editarlos en la Universidad; en función de ello, se crea el Centro Nacional Editor de Discos Compactos (CENEDIC). La Incorporación de las nuevas tecnologías de información en el diseño, elaboración y producción de discos compactos es una constante de mejora tecnológica que le fue proyectando una imagen de avanzada a la Universidad de Colima en el ámbito nacional. Basta mencionar, por ejemplo, que el disco compacto "*Historia del Cine Mexicano*" incorpora escenas clásicas (fragmentos) tal y como los vimos en el cine. Ver la ficha cinematográfica de la película en turno, simplemente era impresionante para 1993.

Se han editado discos compactos para una gran variedad de instituciones o empresas, construyendo un catálogo de más de doscientos veinte títulos que

abarcan a empresas periodísticas: La Jornada, El Universal y Nexos; instituciones educativas como: la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y el Instituto Politécnico Nacional (IPN); organismos internacionales como: Organización Panamericana de la Salud (OPS), Organización de Estados Americanos (OEA), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura(UNESCO).

Producción de CD-ROOM en la Universidad de Colima
por temática



Fuente: CENEDIC de la Universidad de Colima

¿Quiénes fueron los actores de los proyectos modernizadores?; ¿Cuáles fueron los personajes que jugaron un papel importante en el diseño y aplicación de las tecnologías de información y comunicación en el ámbito universitario?.

Los actores políticos y técnicos.

El 1º de febrero de 1989 toma posesión como Rector de la Universidad de Colima el Licenciado Fernando Moreno Peña. El Director del Centro Nacional Editor de Discos Compactos es el Licenciado Víctorico Rodríguez Reyes. A partir de entonces y hasta 2003, como veremos más adelante, se desarrolla un vínculo entre el actor político y el actor técnico. El primero que hace de la política una profesión y vive para ella y el segundo que toma la ciencia y la tecnología como la

expresión laboral de su existencia. El encuentro de dos personalidades con visiones coincidentes en cuanto a los procesos modernizadores a través de la aplicación de las tecnologías de información y comunicación, hace que el técnico construya y proponga alternativas de desarrollo innovador y el político decida aplicarlas como una estrategia de proyección personal (políticamente hablando).

El Rector que apoyó la incorporación de la tecnología a la educación será el Gobernador que encabezó la creación y consolidación de una nueva cultura de la gestión pública en el Gobierno del Estado de Colima. El Director que construyó los proyectos universitarios del SIABUC y del CENEDIC será el Oficial Mayor que propone y aplica una estrategia electrónica de servicio a la ciudadanía colimense.

Las voluntades modernizadoras se coordinan desde 1989 hasta 1996 en la Universidad de Colima y de 1998 a 2003 en el Gobierno del Estado. Los vínculos que se establecen entre ellos son horizontales basados en la reciprocidad y confianza que les permite proponer la innovación, fortaleciendo las relaciones humanas al margen del paradigma burocrático. O sea, la expresión concreta del pensamiento de Michel Crozier.

Fernando Moreno Peña es Licenciado en Derecho y su mayor experiencia profesional se ha concentrado en el ámbito de la política como lo demuestra el hecho de haber sido Rector, Gobernador y actualmente es Secretario General Adjunto del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional.

Victórico Rodríguez Reyes es Licenciado en Biblioteconomía y su mayor experiencia profesional se ha concentrado en el ámbito de las tecnologías de información, como lo demuestra el hecho de haber encabezado proyectos innovadores en el espacio educativo y gubernamental y actualmente es Consultor de la UNESCO y de la OEA.

La nueva cultura
de la gestión pública.

El Primer Congreso Interamericano del Consejo Latinoamericano para la Administración y el Desarrollo (CLAD) sobre la reforma del Estado y de la administración pública, se realizó en Río de Janeiro, Brasil, del 7 al 9 de

noviembre de 1996; asiste a dicho congreso el Coordinador General de Servicios y Tecnologías de Información de la Universidad de Colima. Pero también asiste Michel Crozier, quien presenta una ponencia en torno a la cultura de la gestión pública; en dicha propuesta Víctorico Rodríguez encuentra el marco teórico y la motivación principal para definir sus propuestas innovadoras a través de las tecnologías de información.

En el documento aludido (**se incluye como anexo Núm 1**), Crozier afirma que el crecimiento de todas las actividades administrativas, ya no pueden ser controladas bajo el esquema tradicional de la jerarquía burocratizada; por otro lado, el mundo vive una verdadera revolución en el ámbito de las estructuras de poder, de tal suerte que la estructura burocrática ya no logra adaptarse a las exigencias de la presente era, que es totalmente nueva y diferente. En pocas palabras, la burocracia ya no funciona eficientemente, se ha convertido en un lastre para el desarrollo de los estados modernos.

Crozier afirmaba "...nos dirigimos gradualmente a un nuevo ciclo de alta tecnología y servicios cuyo motor es la innovación cada vez mayor. Pero la innovación es ajena al paradigma burocrático. Si hemos de promover la innovación, harán falta nuevas formas de relaciones humanas no burocráticas, pues la innovación nunca ha podido ser dirigida por órdenes. Para lograrla con suficiente rapidez, se requerirán no solamente ideas brillantes y nuevos conceptos, sino también toda una cadena de relaciones ágiles, no verticales, a través de las cuales las personas puedan comunicarse con rapidez y franqueza, sobre la base de la reciprocidad. La situación de fragmentación y subordinación que implica el modelo burocrático paraliza las comunicaciones y por ende restringe la innovación..."⁴

⁴ Para comprender ampliamente la trascendencia de los procesos de innovación en los gobiernos locales, puede consultarse la introducción que hace el Dr. Enrique Cabrero Mendoza al texto: "Innovación en Gobiernos Locales: un panorama de experiencias municipales en México" CIDE México 2002.

Mientras tanto en Colima (noviembre de 1996), Fernando Moreno Peña es nominado candidato del Partido Revolucionario Institucional al Gobierno del Estado.

El 1º de octubre de 1997 toma posesión como Gobernador y el 28 de abril de 1998 expide el decreto que aprueba el Plan Estatal de Desarrollo 1998-2003. Justamente en dicho plan, el capítulo VII se intitula Nueva Cultura de la Gestión Pública. En este capítulo se manifiesta la influencia de Crozier, cuando señala que: "La administración pública moderna, no quiere más poder sino pasar el poder a los ciudadanos, no estandariza al público sino que se vuelque hacia servicios especializados, no le interesa el secreto, sino la transparencia en el ejercicio de sus funciones, no favorece los equilibrios sino la dinámica; le interesa sobre todo los resultados más que los procedimientos y acepta la evaluación oportuna como parte de esa nueva ética y cultura.

El Gobierno de Estado necesita construir una nueva cultura de la gestión pública en donde la participación ciudadana con el gobierno sea práctica permanente en la definición, desarrollo y evaluación de la gestión pública."

En el Plan Estatal de Desarrollo, se reconoce que los recursos humanos son el capital fundamental para desarrollar una nueva cultura de la gestión pública; el capital humano y la voluntad política del Gobierno del Estado son los elementos principales para modernizar el funcionamiento administrativo y de servicios de la estructura gubernamental.

En el plan se señala que el objetivo del Gobierno del Estado es el de impulsar una nueva cultura de la gestión pública que responda a las necesidades del bienestar social y desarrollo económico del Estado. La estrategia será modernizar la gestión pública en el marco de la informática y las telecomunicaciones y la meta programática será promover la simplificación y automatización de las direcciones de transporte, registro civil, pasaportes, catastro y de readaptación social, así como la Receptoría de Rentas de la Dirección de

Ingresos y el Registro Público de la Propiedad y el Comercio que son las áreas de servicios al público más concurridas por la ciudadanía.

En el Plan Estatal de Desarrollo 1998-2003, aparece el binomio conceptual de “La nueva cultura de la gestión pública” con “modernización”. La combinación de ambos conceptos dará una nueva fisonomía administrativa y pública al Gobierno del Estado.

Modernizar la gestión pública.
¡ Modernicemos el Registro Civil !.

En diciembre de 1997 la Secretaría de Gobernación firmó un convenio con el Gobierno del Estado de Colima cuyo propósito era capturar y verificar la información del archivo histórico del registro civil, establecer la interconexión entre las oficinas mayores de los registros civiles de los diez ayuntamientos del Estado de Colima y con ello garantizar la fluidez del intercambio de datos; también en dicho convenio se aseguraba la entrega de la CURP a la población del estado. Los convenios se firmaron a nivel nacional con todos y cada uno de los estados de la República, era el proyecto de modernización integral del Registro Civil que involucraba - y sigue involucrando -en su operación a los tres niveles de gobierno y a sus órganos operativos; por parte del Gobierno Federal participó el Registro Nacional de Población (RENAPO), por parte del Gobierno del Estado participó la Oficialía Mayor y por parte de los ayuntamientos, a través del titular del Registro Civil, se garantizaba proporcionar oportunamente la información de los actos registrales realizados en cada uno de los municipios.

El proyecto integral de modernización del Registro Civil se realizó en tres fases:

1ª fase.- En esta etapa se capturaron los actos registrales realizados en los diez ayuntamientos del Estado de Colima en el periodo comprendido entre 1930 hasta 1998; se capturaron 877,052 eventos civiles en los rubros de nacimiento, matrimonio, divorcio, defunción, reconocimiento, adopción e inscripción. De hecho se construyó una base de datos que era el universo total de todos los actos civiles registrados en el Estado. Cabe señalar que a iniciativa del Gobierno del Estado

fueron incorporados los registros históricos correspondientes al periodo 1860-1929.

Distribución de los registros en la base de datos
(1930-1998)*

| Tipos de registros | Total |
|---------------------------|----------------|
| Actas de nacimiento | 601,110 |
| Actas de defunción | 151,690 |
| Actas de matrimonio | 112,467 |
| Actas de divorcio | 4,252 |
| Actas de reconocimiento | 4,123 |
| Actas de adopción | 3,338 |
| Actas de inscripción | 72 |
| Total Registros | 877,052 |

* Datos proporcionados por la Dirección General del Registro Civil del Gobierno del Estado de Colima.

2ª fase.- Para mantener actualizados los actos registrales en las bases de datos del Registro Nacional de Población, se realizó la interconexión entre las diez oficinas del Registro Civil del Estado con la Dirección General del Registro Civil, quien a su vez se conecta con el Registro Nacional de Población (RENAPO). En este tipo de intercomunicación se utiliza el módem -(recordemos que este aparato es un intermediario del flujo de información entre computadoras a través de las líneas telefónicas, recibe información digital y la convierte en analógica)- lo cual permite que día con día el flujo de información mantenga actualizados los registros en las tres instancias involucradas.

3ª fase.- En esta fase, que fue la base sustantiva para complementar el proceso de expedición de la Clave Única del Registro de Población (CURP), simplemente se construyó la base de los datos necesarios para verificar la identidad del ciudadano con base en el reconocimiento de su *status* jurídico que hace el Estado; la base de datos de la CURP resulta del cruce de los nacimientos con las defunciones.

En las tres fases del proceso de modernización la tecnología juega un papel importante en los cambios organizacionales y en las relaciones de cooperación entre los diferentes niveles de gobierno.

Hemos descrito el procedimiento institucional de coordinación entre tres instancias de gobierno con el propósito de alcanzar la modernización en el

reconocimiento de la identidad jurídica-política del ciudadano. Pero ahora consideramos que es conveniente exponer los cuatro elementos fundamentales de cualquier proceso de modernización de la administración pública; según la perspectiva del Oficial Mayor del Gobierno del Estado de Colima.

La reingeniería de procesos.- Permite identificar y eliminar los procedimientos obsoletos y las actividades innecesarias que producen deficiencias internas en trámites y gestiones que se realizan en las instituciones. Se busca con esta estrategia diseñar nuevos métodos administrativos que permitan mayor eficiencia; para ello es necesario implementar acciones precisas de capacitación, desarrollo de sistemas y sobre todo, la incorporación de la tecnología informática.

La estandarización de la información.- Consiste en aplicar criterios uniformes, estandarizados para el registro de los datos, con el fin de tener bases de datos homologadas y así lograr un mejor aprovechamiento de la información entre los diferentes sistemas y áreas de servicio. Básicamente se trata de implementar un proceso de construcción de bases de datos compatibles en los tres niveles de gobierno.

La seguridad.- Es otro de los elementos fundamentales, ya que con base en ella se construye la confianza de la ciudadanía en las formas electrónicas de servicio que pueden implementar los gobiernos. Para aumentar la seguridad en el uso de trámites se tendrá que considerar el uso de la firma digital y el reconocimiento biométrico (el reconocimiento biométrico es la verificación de la identidad de una persona, según las características de su cuerpo o comportamiento; actualmente, la huella dactilar es la única reconocida como prueba fidedigna de identidad).

Las reformas a la legislación existente.- La incorporación de las nuevas tecnologías de la información rompen con algunas de las normas jurídicas en las que se reconoce la validez de los documentos públicos. Por ejemplo, la firma autógrafa entra en contradicción legal con la firma electrónica. Necesariamente se tiene que considerar la modificación de las leyes para darle validez jurídica a los procedimientos administrativos en donde las tecnologías de la información y

comunicación intervienen para la realización de trámites por parte de los ciudadanos. Esta es una tarea impostergable.

La CURP es la llave de acceso al futuro.

A partir de 1996 el Gobierno Federal dispuso, por acuerdo del Ejecutivo, la implementación y utilización de una Clave Única de Registro de Población (CURP) para el uso de la administración pública. El propósito de dicha iniciativa es contar con una forma de identificación confiable, única e irrepetible de registro ante instituciones públicas y privadas, a fin de facilitar la realización de trámites y la obtención de servicios; se busca con ello mejorar la relación entre la población y las instituciones gubernamentales. Se pretende también la construcción de una base de datos que contenga la totalidad de la población que vive en el territorio nacional, así como en el extranjero.

El Registro Nacional de Población e Identificación Personal (RENAPO) asigna una clave a toda la población de México, sin embargo en la entrega a nivel nacional existe un gran rezago. Para el Estado de Colima dicha diferencia es menor –la diferencia entre la asignada y la entregada- ello debido a que se ha instrumentado una estrategia de entrega que permite una cobertura del 98.7% sobre una población calculada actualmente en 640,000 habitantes.

Para alcanzar tan alta cobertura de entrega de CURP se implementó una estrategia basada en el acercamiento del trámite de obtención al ciudadano; es decir, se identificaron eventos y lugares de alta concentración de habitantes y se instalaron módulos de trámite y entrega de la clave única; así, por ejemplo, en la Feria Regional de Colima (1999) se instaló un módulo donde el ciudadano pudo tramitar la CURP presentando únicamente una identificación personal. También se instalaron módulos en los centros comerciales y en dependencias de gobierno. Otra medida que se tomó fue incentivar la demanda, pidiendo la clave como elemento indispensable para todo tipo de trámites; así, por ejemplo, para obtener la licencia de conducir se pide la CURP, si el conductor no la tiene la tramita en un

módulo instalado en la Dirección de Tránsito. El conductor, en el mismo lugar obtiene su CURP y su licencia de manejo.

Por otra parte, a las empresas se les pidió que entregaran sus base de datos de empleados, las cuales se corroboraron con la del Registro Civil y se les entregaron las CURP's sin necesidad del acta de nacimiento. De igual forma operó con los empleados del gobierno estatal.

La CURP al ser estandarizada y aplicable a toda la población fue redefinida como una llave de acceso a los trámites estatales; es decir, como una forma única e irrepetible para obtener un servicio. Aparte de cumplir con su función de identificación; en Colima es utilizada como llave de acceso a los servicios que prestan los kioscos.⁵

Según datos proporcionados por el Ingeniero Miguel Ángel Anaya, Director de Servicios y Trámites Electrónicos de la Dirección General para la Innovación de la Gestión Pública, para el año 2002 se tenían entregadas 737,849 claves; en el año del 2003 se entregaron 159,162; de enero a diciembre del año 2004 se entregaron 143,419 CURP's y hasta el mes de julio del año 2005 se habían entregado 63,690; lo cual quiere decir que, hasta la fecha señalada, se han entregado a la población colimense 1'104,120 claves únicas de identificación persona; lo que, en el contexto nacional ubica a Colima como la primera entidad en cobertura de entrega. Es importante señalar que poblaciones circunvecinas al Estado de Colima, ubicadas en Jalisco y Michoacán prefieren realizar sus trámites para la obtención de la CURP en nuestro Estado.

Lo anteriormente expuesto tiene significados importantes para el funcionamiento de los kioscos de servicio, ya que las CURP's son la llave de acceso que da seguridad al usuario en los términos de que los trámites e información que solicita sólo le corresponden a su persona. La oportunidad de uso de los kioscos es para toda la población.

⁵ Los kioscos son puntos específicos de servicios, generalmente ubicados en puntos de gran afluencia de la población en donde se realizan trámites automatizados, que son producto de la sistematización de la información de distintas dependencias de la administración pública. Para su operación se emplea toda una infraestructura tecnológica que permite hacer electrónicos los servicios que ofrecen a la población.

Considerando lo anterior en el año 2000 se tenían los elementos fundamentales para la implementación del concepto **e-gobierno** en los términos de la prestación de servicios a la ciudadanía. Ellos son:

Experiencia acumulada.- La experiencia adquirida desde 1989 en la Universidad de Colima con la aplicación de las tecnologías de información en el ámbito educativo, específicamente en el sistema de administración de bibliotecas, así como en la edición de discos compactos.

Información confiable.- La construcción de una base de datos en torno al *estatus* jurídico del ciudadano frente al Estado; la modernización integral del Registro Civil había contribuido a ello; se construyó una base de datos que- hasta hoy en día- se actualiza “en línea”, según los esquemas de coordinación entre las oficinas de registro civil de los diez municipios con la Dirección General del Registro Civil del Gobierno del Estado y éste a su vez con el RENAPO.

La voluntad política y técnica.- La manifestación constante del Gobernador y el trabajo operativo del Oficial Mayor para alcanzar una nueva cultura de la gestión pública en donde mejorar los servicios que se prestan a la ciudadanía es la constante de eficiencia.

Los espacios sociotécnicos.- En estricto sentido estaban dadas las condiciones en el contexto social y político para garantizar la eficiencia de la aplicación de las tecnologías de información y comunicación.

La llave de acceso.- Se cuenta con una clave única e irrepetible que garantiza la seguridad de la relación uno a uno (clave-ciudadano); para tener acceso efectivo a los servicios de los kioscos por parte de los habitantes del Estado de Colima.

La combinación dinámica de los cinco elementos fue dando forma a lo que hoy conocemos como kioscos de servicios de gobierno y al adagio promocional de los servicios que presta: *¡Que la culminación de un trámite no dependa de la voluntad de un funcionario!*.

El **e-gobierno**:

Los kioscos de servicios.

Hemos expuesto en los apartados anteriores el factor histórico-político que combinó las voluntades del técnico y del político; también describimos el proceso de modernización de una institución encargada del registro civil de la población y luego expresamos que la Clave Única del Registro de Población es la llave del ciudadano para acceder a los servicios que presta el gobierno electrónico (e-gobierno).

El 1º de octubre del 2001 el Licenciado Fernando Moreno Peña rindió su IV Informe de Gobierno ante el Congreso local, documento en el que daba a conocer que Colima era el primer Estado del País en la aplicación del concepto e-gobierno; decía en aquella ocasión:

"Consolidar una nueva cultura de la gestión pública es una línea de acción gubernamental en la que ya hemos obtenido resultados y en la que seguimos encauzando nuestros esfuerzos por lograr una administración moderna, ágil y eficiente que incida en el desarrollo integral del Estado, garantizando calidad y rapidez en los servicios que se brindan a la sociedad colimense, cada vez más dinámica y participativa.

El interés que nos impulsa es el de coadyuvar en la mejora continua de los esquemas empleados en las áreas de servicios público de todo el país para integrar una sociedad más equitativa, con pleno acceso a la información, aprovechando la convergencia de voluntades, tecnologías e inversiones, como lo propone el proyecto e-México o México electrónico del Gobierno Federal, el cual tiene entre sus objetivos lograr en el futuro llevar internet a todos los municipios del país. Esta es ya una realidad en Colima, nos encontramos entre los tres Estados en donde la población de todas las cabeceras municipales cuenta con el acceso a internet.

En ese sentido, en estos años hemos estado trabajando en renovar el concepto de ventanilla única

por el de ventanilla virtual de servicios públicos, estableciendo como principio fundamental, sustentar los servicios en dos grandes pilares: información ciudadana e información georeferencial, los cuales soportan un eje en el que las tecnologías de información juegan un papel importante y de donde se desprenden una gran cantidad de servicios.

Lo anterior ha permitido consolidar a Colima como el primer Estado en el país en la aplicación del concepto e-gobierno o gobierno electrónico, que consiste en brindar servicios automatizados a la población, (el subrayado es nuestro), iniciando con la instalación de cinco kioscos o portales de información y servicios de Gobierno, ubicados a la fecha en Colima, Comala, Tecomán, Manzanillo y en la representación del Gobierno del Estado en la Ciudad de México; con ellos, los colimenses tienen a su alcance la información y la prestación de los servicios que demandan, utilizando como llave de acceso la Clave Única de Registro de Población (CURP)."

Más adelante el Gobernador, agregaba:

"Dichos servicios son: emisión de copias certificadas de actas de nacimiento, certificados de libertad de gravamen, cartas de no antecedentes penales, constancias de propiedad inmobiliaria, además de la consulta sobre información agropecuaria y el Periódico Oficial del Estado, entre otros. Adicionalmente, se ofrece el servicio de internet para que quienes viven en las comunidades alejadas tengan el acceso a los trámites y servicios de Gobierno y puedan además establecer contacto con sus familiares en el extranjero. Así se

posibilita la vinculación de las tecnologías con la población.” (El subrayado es nuestro).

Para el Gobierno del Estado de Colima los kioscos son la expresión más acabada de un gobierno electrónico; representan, también, la fase culminante de un proceso modernizador de la administración pública estatal y son el aparato electrónico funicular que nos llevará a la cúspide de la nueva cultura de la gestión pública.

Técnicamente hablando, los kioscos son estaciones de cómputo diseñadas para usarse en áreas públicas, su principal objetivo es ofrecer servicios públicos a través de la interacción entre usuario y sistema. Son sistemas que utilizan información multimedia que incluye software y hardware altamente compatibles con el usuario; la operación y ejecución de cualquier proceso de gestión y/o administración que se realiza en los kioscos es totalmente amigable y accesible.

Algunas de las ventajas significativas que ofrecen frente al concepto de ventanilla única:

- ✓ Son un medio de comunicación eficiente entre los ciudadanos y los gobiernos a través de un instrumento de comunicación e información tecnológico.
- ✓ Son un instrumento eficiente en términos económicos, porque permiten importantes reducciones de costos en la atención al público.
- ✓ Son oficinas virtuales donde varias dependencias gubernamentales convergen para proveer de servicios e información al público usuario.
- ✓ Son “oficinas de gobierno” de fácil acceso ya que generalmente se ubican en lugares con alto tráfico de personas, supermercados, plazas comerciales, etc.

Las ventajas significativas son el resultado de la aplicación de las tecnologías de información y comunicación, estas ventajas se convierten en beneficios para la población. Con la instalación de los primeros kioscos de servicio, entrábamos a una nueva fase del proceso de modernización de la administración pública estatal. Para el año 2001 el Gobierno del Estado

iniciaba un proyecto que estaba comprometido a demostrarle a la ciudadanía la eficiencia de los servicios prestados por el gobierno electrónico.

La eficiencia de los kioscos de servicios.

Consideramos conveniente iniciar con una interrogante que nos permita delimitar los espacios de la evaluación que haremos sobre la eficiencia de los kioscos. ¿Cómo evaluar en términos de la eficiencia administrativa los beneficios de hacer uso de un sistema electrónico para la provisión de un trámite concreto en los kioscos de servicio?.⁶

Considerando que uno de los objetivos del e-gobierno de Colima es el de ofrecer los servicios a todos los municipios del Estado, incluimos a los kioscos instalados en las diez cabeceras municipales (Armería, Colima, Comala, Tecomán, Manzanillo, Cuauhtémoc, Coquimatlán, Villa de Álvarez, Ixtlahuacán y Minatitlán). La capital del estado cuenta con dos kioscos adicionales y en el caso de Cuauhtémoc se instaló-también adicionalmente- el kiosco “Quesería”; Quesería es una comunidad cuya actividad industrial gira en torno a la caña de azúcar y su densidad poblacional es superior a la de la cabecera municipal. También incluimos el kiosco “Guadalajara” porque representa la extensión del servicio en la capital del Estado de Jalisco. Guadalajara cuenta con una numerosa colonia de colimenses radicados en dicha metrópoli.

- a) El factor tiempo es importante en la medida que nos da un referente del periodo en el que analizamos el funcionamiento de los kioscos a partir de su instalación y nos indica el número de kioscos instalados en una administración determinada; para el caso que nos ocupa, el sexenio del Licenciado Fernando Moreno Peña y el primer año de gobierno del Profesor Gustavo Alberto Vázquez Montes. Nuestra evaluación abarca el periodo

⁶ La pregunta surge de las amables sugerencias hechas por el Maestro Víctor Manuel Figueras Sanabria y tiene el propósito de incluir los “datos duros” necesarios que demuestran que los kioscos de servicio son eficientes y que dan un beneficio a la población.

comprendido entre noviembre de 2001 a diciembre de 2004, periodo en el que se instalan los catorce kioscos que analizamos.

b) Los servicios que prestan los kioscos son múltiples y variados:

- ✓ Estado de cuenta vehicular
- ✓ Constancias de estudio (SEP)
- ✓ Trámite de la CURP
- ✓ Constancias de no antecedentes penales
- ✓ Copias certificadas del registro civil
- ✓ Certificados de libertad de gravamen
- ✓ Web de Poder Judicial
- ✓ Internet
- ✓ Servicios agropecuarios
- ✓ Pago de impuestos estatales y federales a través de internet
- ✓ Servicios de información
- ✓ Web de Fomento Económico
- ✓ Web de Gobierno del Estado de Colima
- ✓ Renovación de licencias de conducir
- ✓ Web de la SEMARNAT
- ✓ Impresión de estados de cuenta de CIAPACOV e IVECOL

Sin embargo, consideramos que el servicio del trámite de las copias certificadas del registro civil, es el que más impacto tiene en la población en términos tecnológicos, administrativos y legales; en razón a ello sólo analizamos la gestión de la expedición de actas de nacimiento, matrimonio, divorcio y fallecimiento en cada uno de los kioscos de servicio. Cabe señalar que las actas del registro civil que expiden los kioscos son formatos presellados y prefirmados por el titular de la Dirección del Registro Civil del Gobierno del Estado.

c) Los kioscos representan una alternativa de trámite en “ventanilla virtual” frente a la “ventanilla única” de las oficinas del registro civil de cada uno de los municipios del Estado de Colima.

d) Hemos elaborado una ficha de referencia por cada uno de los kioscos (**se incluye como anexo núm.2**); en ella se plasman los datos que consideramos relevantes, como lo son:

- Ubicación.
- Referencias contextuales.
- Los servicios que prestan.
- La población total de cada uno de los municipios.
- Número de actas expedidas por año.
- Gráfica de barras que expresan rubro y año

Una vez planteados los referentes que delimitan nuestro objeto de análisis, es importante señalar que en términos numéricos las actas certificadas expedidas por los kioscos de servicio muestran una tendencia creciente desde el inicio de sus operaciones. Aunque en el rubro de nacimientos observamos que el kiosco “Comala” expidió 473 actas de nacimiento en el año 2002 y en el 2003 expidió 443; es decir, 30 menos. También el kiosco “Wal-Mart” muestra un descenso en la demanda para el año 2004, ello obedece a que se inaugura en ese mismo año el kiosco “Wal-Mart Tecnológico” y también a que el kiosco “Villa de Álvarez” esta mejor ubicado en términos de acceso vial.

Las actas de matrimonio no son solicitadas en el 2001 y tienen poca demanda en el 2002, sin embargo a partir del 2003 la demanda será creciente en cada uno de los kioscos de servicio. De igual manera que en nacimientos, el kiosco “Wal-Mart” expide 807 actas de matrimonio en el 2003 y en el 2004 expide 421, las causas probables de la baja en la demanda corresponden a las señaladas en el párrafo anterior.

En el rubro de defunciones y divorcios la expedición de actas es mínima, realmente mínima, quizás porque son la expresión negativa de la vida y de la integración familiar.

La expresión numérica de cada uno de los servicios de expedición de actas de nacimiento, matrimonio, defunción y divorcio por año y por kiosco se concentran en el cuadro siguiente:

CUADRO No. 1

KIOSCOS POR SERVICIO

| | NACIMIENTO | | | | MATRIMONIO | | | | DEFUNCION | | | | DIVORCIO | | | |
|---------------|------------|------|------|------|------------|------|------|------|-----------|------|------|------|----------|------|------|------|
| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
| COMALA | 34 | 473 | 443 | 804 | 0 | 0 | 22 | 86 | 0 | 0 | 5 | 19 | 0 | 0 | 5 | 4 |
| P. CONTRY | 70 | 1280 | 1550 | 3468 | 0 | 6 | 156 | 363 | 0 | 0 | 16 | 45 | 0 | 0 | 7 | 20 |
| MANZANILLO | 44 | 1678 | 3049 | 6194 | 0 | 2 | 261 | 421 | 0 | 0 | 27 | 39 | 0 | 0 | 12 | 29 |
| TECOMAN | 33 | 2693 | 3418 | 9311 | 0 | 16 | 293 | 682 | 0 | 0 | 44 | 107 | 0 | 6 | 7 | 18 |
| WALL-MART | 10 | 4085 | 6947 | 3942 | 0 | 0 | 807 | 475 | 0 | 0 | 121 | 67 | 0 | 0 | 48 | 40 |
| VILLA ALVAREZ | 0 | 3236 | 5596 | 8063 | 0 | 29 | 659 | 881 | 0 | 5 | 90 | 102 | 0 | 1 | 31 | 34 |
| IXTLAHUACAN | 0 | 233 | 330 | 391 | 0 | 0 | 16 | 27 | 0 | 0 | 3 | 4 | 0 | 0 | 1 | 2 |
| CUAHUTEMOC | 0 | 433 | 1381 | 1894 | 0 | 0 | 90 | 159 | 0 | 0 | 23 | 64 | 0 | 0 | 1 | 5 |
| ARMERIA | 0 | 0 | 787 | 2283 | 0 | 0 | 36 | 142 | 0 | 0 | 41 | 30 | 0 | 0 | 8 | 5 |
| COQUIMATLAN | 0 | 0 | 0 | 769 | 0 | 0 | 0 | 50 | 0 | 0 | 0 | 18 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| MINATITLAN | 0 | 0 | 0 | 329 | 0 | 0 | 0 | 37 | 0 | 0 | 0 | 7 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| QUESERIA | 0 | 0 | 0 | 728 | 0 | 0 | 0 | 76 | 0 | 0 | 0 | 20 | 0 | 0 | 0 | 6 |
| GUADALAJARA | 0 | 0 | 0 | 23 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| WALMART TEC | 0 | 0 | 0 | 93 | 0 | 0 | 0 | 11 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |

* Fuente: Datos proporcionados por la Dirección de Servicios y Trámites Electrónicos de la Secretaría de Administración del Gobierno del Estado de Colima.

Colima, Manzanillo, Tecomán y Villa de Álvarez, son los municipios que concentran el 80% de la población del Estado de Colima. Por ello los kioscos con mayor demanda de actas de nacimiento son los ubicados en dichas cabeceras municipales. Así, en Colima, se tramitaron 21,425 actas (“Wal-Mart”: 14,984; “Plaza Country”: 6,368; “Wal-Mart Tecnológico”: 93); en el kiosco “Manzanillo” fueron 10,965 las actas de nacimiento tramitadas; el kiosco “Villa de Álvarez” reportó 16,895 actas y “Tecomán” 15,455 copias certificadas de actas de nacimiento entregadas.

Por otro lado, los kioscos “Comala”, “Cuauhtémoc” “Coquimatlán” y “Armería” que están ubicados en zonas clasificadas como semi-urbanas, reportaron en el periodo que analizamos la entrega de 9,301 actas de nacimiento, cabe señalar que los municipios que dan nombre a estos kioscos cuentan cada uno de ellos con menos de 30,000 habitantes.

Los kioscos “Ixtlahuacán” y “Minatitlán” están ubicados en municipios clasificados como rurales; en el primero se tuvo una demanda de 954 actas y en el segundo se solicitaron 329 actas de nacimiento, así lo expresa la grafica siguiente:

GRÁFICA No. 1

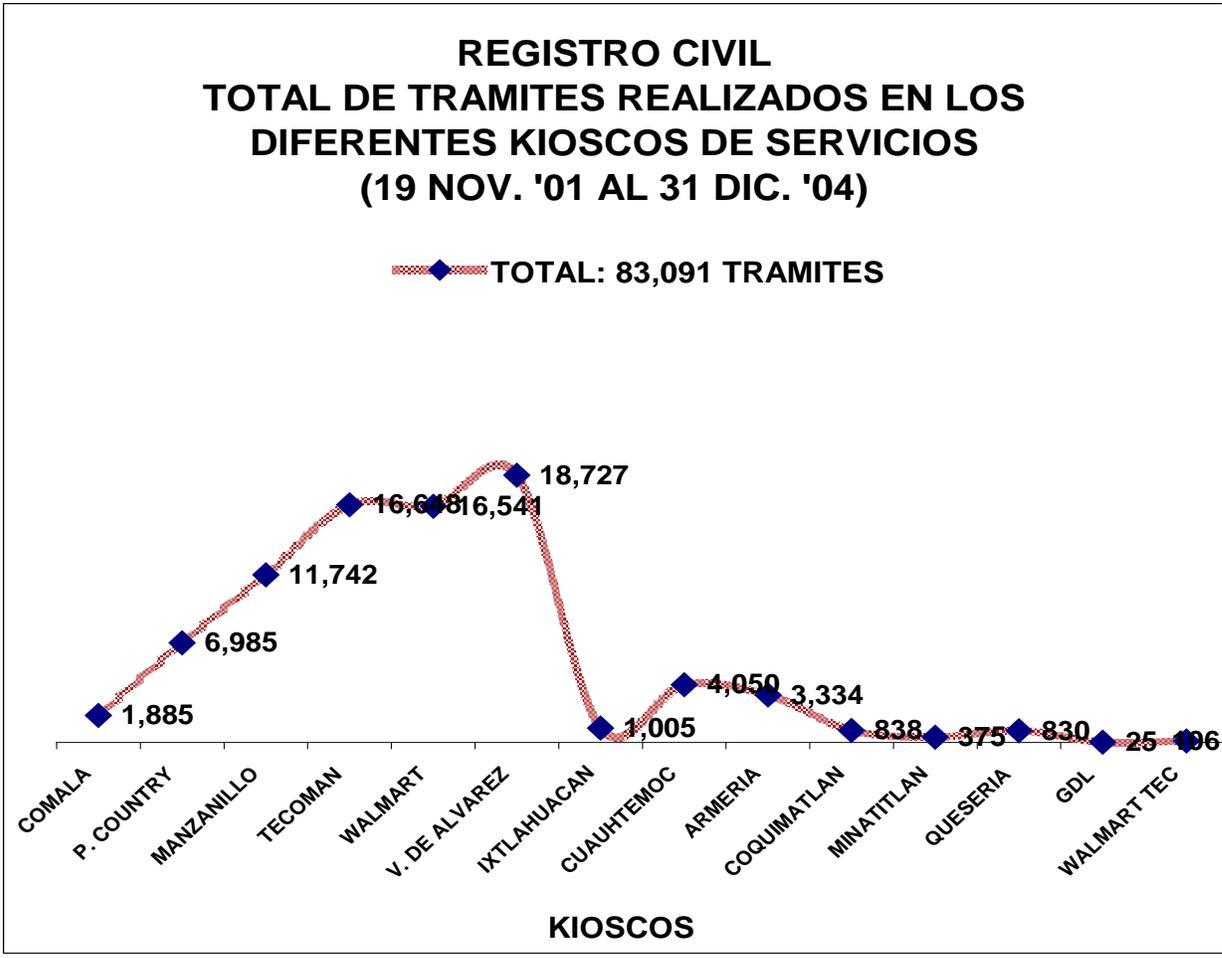


En trámites de actas de matrimonio, divorcio y defunción, la expresión gráfica de la demanda nos muestra que, en cada uno de los rubros señalados, los

kioscos que más trámites realizaron fueron los de “Wal-Mart” ubicado en la ciudad de Colima y “Villa de Álvarez” ubicado en el municipio del mismo nombre. Gráficamente se demuestra que el número de actas de matrimonio, divorcio y fallecimiento es significativamente menor a las de nacimiento. (**Anexo núm.3**)

El total de actas del registro civil expedidas por los diferentes kioscos de servicio, en el periodo comprendido entre el 19 de noviembre de 2001 al 31 de diciembre de 2004, fue de 83,091 trámites, tal y como lo expresa la gráfica siguiente:

GRÁFICA No 2



Algunas derivaciones que podemos hacer del número de trámites realizados en los kioscos son:

- El costo por acta del registro civil expedida por los kioscos es de treinta pesos, por lo que en el periodo analizado se tuvo un ingreso de

\$2,492,730.00 (dos millones cuatrocientos noventa y dos mil setecientos treinta pesos).

- El tiempo promedio para realizar el trámite de las actas del registro civil en los kioscos, es de treinta segundos. Se expidieron 83,091 actas que en tiempo acumulado representan 692 horas con 40 minutos (28 días), tiempo demasiado corto comparado con el supuesto de que los trámites se hubieran realizado en las ventanillas únicas de las oficinas del registro civil de cada uno de los diez municipios.
- El total de beneficiados fue de 83,041 colimenses naturalmente con repetición, puesto que hay habitantes que tramitaron más de alguna vez un acta de registro civil; si dividimos ese número de usuarios por la población total del Estado de Colima (542,627) da un radio de 0.15, en promedio toda la población del Estado se benefició quince décimas de veces con el servicio de los kioscos en el trámite de las copias certificadas del registro civil.
- El 15% de la población del Estado de Colima hizo uso de los kioscos para realizar por lo menos, un trámite del registro civil en el periodo analizado, en cada uno de los municipios los porcentajes de población que hicieron uso de los kioscos para obtener una copia certificada son los siguientes:

| Cuadro No. 2 | | | |
|---|---------------------------|---------------------------|-------------------------|
| COBERTURA DE SERVICIOS DEL REGISTRO CIVIL | | | |
| KIOSCOS | POBLACIÓN TOTAL MUNICIPIO | TOTAL TRÁMITES REALIZADOS | PORCENTAJE DE POBLACIÓN |
| ARMERÍA | 28,574 | 3,334 | 11.66% |
| COMALA | 19,384 | 1,885 | 9.72 % |
| COLIMA | 129,958 | 23,632 | 18.18% |
| COQUIMATLÁN | 18,756 | 838 | 4.46% |
| CUAUHTÉMOC | 26,771 | 4,880 | 6.35% |
| IXTLAHUACÁN | 5,478 | 1,005 | 18.34% |
| MANZANILLO | 125,143 | 11,742 | 9.38% |
| MINATITLÁN | 8,466 | 375 | 4.42% |
| TECOMÁN | 99,289 | 16,648 | 16.76% |
| VILLA DE ÁLVAREZ | 80,808 | 18,727 | 23.17% |

Los datos de población fueron tomados del XII Censo de Población y Vivienda INEGI.

Los mayores porcentajes de cobertura se observan en los municipios de Colima y Villa de Álvarez; pero también observamos un porcentaje de cobertura alto en los municipios de Ixtlahuacán que cuenta con menos de seis mil habitantes y Comala que cuenta con menos de veinte mil habitantes. En los municipios de Coquimatlán y Minatitlán se observa un bajo porcentaje de cobertura debido a que en dichos municipios los kioscos iniciaron sus operaciones en el segundo semestre del 2004.

A principios de 2004 la Dirección General de Control Gubernamental realizó una evaluación de la rentabilidad financiera de los kioscos de servicio de los años 2002 y 2003. Se confrontaron los ingresos registrados en la Secretaría de Finanzas por los kioscos contra los ingresos reportados por la Dirección General del Registro Civil, para el año 2002 del total de los ingresos obtenidos por la Secretaría de Finanzas por concepto de expedición de actas del registro civil, el 44% lo generaron los kioscos y el 56% lo generó la Dirección del Registro Civil. Ya para el año 2003 del total de los ingresos obtenidos por la Secretaría de Finanzas por concepto de expedición de actas, vemos que los kioscos generaron el 58% de los ingresos y la Dirección del Registro Civil el 42%.

Cuadro No. 3

INGRESOS REGISTRADOS EN LA SECRETARÍA DE FINANZAS POR LOS KIOSCOS
VS LA DIRECCIÓN DEL REGISTRO CIVIL

| | 2002 | | | 2003 | | | TOTAL | | |
|---------------------------|---------------------|---------------|-------------|-----------------------|---------------|-------------|-----------------------|---------------|-------------|
| | Ingresos | Trámites | % | Ingresos | Trámites | % | Ingresos | Trámites | % |
| Kioscos del Gobierno | \$405,144.00 | 13,505 | 44% | \$787,066.00 | 26,236 | 58% | \$1'192,210.00 | 39,740 | 53% |
| Registro Civil del Estado | \$510,887.00 | 13,444 | 56% | \$564,807.00 | 14,863 | 42% | \$1'075,694.00 | 28,308 | 47% |
| Total | \$916,031.00 | 26,949 | 100% | \$1'351,873.00 | 41,099 | 100% | \$2'267,904.00 | 68,048 | 100% |

Fuente: Dirección General de Control Gubernamental.

En el análisis contable de los ingresos y egresos que reportaron los kioscos de servicio a la Secretaría de Finanzas en el año 2002, vemos que se tuvo una pérdida de \$50,765.45 (cincuenta mil setecientos sesenta y cinco pesos 45/100);

sin embargo, habría que hacer algunas consideraciones como lo son, por ejemplo, el que se instaló un kiosco de servicios en la “Feria de Colima”, en donde los gastos de operación se reportan en ceros y la utilidad neta fue de \$232,960.00 (doscientos treinta y dos mil novecientos sesenta pesos 00/100). Por otro lado, influye de manera determinante en esta pérdida los gastos de operación reportados por cada uno de los kioscos que se incluyen en el cuadro número cuatro; específicamente la renta y los sueldos son los rubros que más inciden en la perdida registrada; sin embargo, destacan el kiosco “Tecomán”, que reportó una utilidad de \$33,392.00 (treinta y tres mil trescientos noventa y dos pesos 00/100) y el kiosco “Wal-Mart” con una utilidad de \$80,489.00 (ochenta mil cuatrocientos ochenta y nueve pesos 00/100).

Cuadro No. 4

ESTADO DE INGRESOS Y EGRESOS AÑO 2002

| KIOSCOS | 2002 | | | | | | |
|------------------|-------------------------|---------------------|---------------------|--------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| | INGRESOS SRIA. FINANZAS | GASTOS DE OPERACIÓN | | | | TOTAL GASTOS | UTILIDAD O PÉRDIDA |
| | | LUZ | RENTA | LIMPIEZA | SUELDOS | | |
| COMALA | \$13,686.50 | \$3,003.00 | \$72,345.00 | \$0.00 | \$65,280.00 | \$140,628.00 | -\$126,941.50 |
| CUAUHTÉMOC | \$17,270.00 | \$18,180.00 | \$0.00 | \$0.00 | \$45,360.00 | \$63,540.00 | -\$46,270.00 |
| FERIA | \$232,960.00 | \$0.00 | \$0.00 | \$0.00 | \$0.00 | \$0.00 | \$232,960.00 |
| IXTLAHUACÁN | \$2,560.00 | \$6,293.70 | \$0.00 | \$0.00 | \$50,400.00 | \$56,693.70 | -\$54,133.70 |
| NOTARÍA 13 | \$8,530.00 | \$0.00 | \$0.00 | \$0.00 | \$0.00 | \$0.00 | \$8,530.00 |
| MANZANILLO | \$20,459.00 | \$0.00 | \$0.00 | \$0.00 | \$65,280.00 | \$65,280.00 | -\$44,821.00 |
| PLAZA COUNTRY | \$91,178.00 | \$7,205.25 | \$57,200.00 | \$7,475.00 | \$55,200.00 | \$127,080.25 | -\$35,902.25 |
| TECOMÁN | \$98,672.00 | \$0.00 | \$0.00 | \$0.00 | \$65,280.00 | \$65,280.00 | \$33,392.00 |
| VILLA DE ÁLVAREZ | \$140,874.00 | \$38,830.00 | \$110,627.00 | \$6,325.00 | \$83,160.00 | \$238,942.00 | -\$98,068.00 |
| WALMART | \$257,384.00 | \$0.00 | \$71,500.00 | \$7,475.00 | \$97,920.00 | \$176,895.00 | \$80,489.00 |
| SUMAS | \$883,573.50 | \$73,511.95 | \$311,672.00 | \$21,275.00 | \$527,880.00 | \$934,338.95 | -\$50,765.45 |

Fuente: Dirección General de Control Gubernamental.

En el análisis contable de los ingresos y egresos que reportaron los kioscos de servicio a la Secretaría de Finanzas en el año 2003, la utilidad fue de \$694,386.16 (seiscientos noventa y cuatro mil trescientos ochenta y seis mil pesos 16/100); a diferencia del año 2002 los kioscos tuvieron un ingreso significativo, en donde destaca que “Manzanillo”, “Plaza Country”, “Tecomán” y “Wal-Mart”, operaron con utilidades; aunque habría que destacar, también, que los kioscos “Coquimatlán” y “Villa de Álvarez”, si bien es cierto que reportaron pérdidas, éstas no son muy significativas. Una vez más, es importante señalar que los gastos de operación siguen siendo un factor determinante en el estado de utilidad o pérdida que se reportan por parte de la Dirección General de Control Gubernamental, aunque también es cierto que en el 2003 se incluyen en la evaluación financiera los kioscos “Armería” y “Coquimatlán”, que no estaban contemplados en el año 2002.

| Cuadro No. 5 | | | | | | | |
|---------------------------------------|-------------------------------|---------------------|---------------------|--------------------|---------------------|-----------------------|-----------------------|
| ESTADO DE INGRESOS Y EGRESOS AÑO 2003 | | | | | | | |
| KIOSCOS | 2003 | | | | | | |
| | INGRESOS SRIA. FINANZAS | GASTOS DE OPERACIÓN | | | | TOTAL GASTOS | UTILIDAD O PÉRDIDA |
| | | LUZ | RENTA | LIMPIEZA | SUELDOS | | |
| ARMERÍA | \$31,083.00 | \$4,880.00 | \$11,592.00 | \$0.00 | \$44,288.00 | \$60,760.00 | -\$29,677.00 |
| COMALA | \$13,890.00 | \$3,972.00 | \$71,820.00 | \$0.00 | \$66,432.00 | \$142,224.00 | -\$128,334.00 |
| CUAUHTÉMOC | \$47,905.00 | \$14,362.92 | \$0.00 | \$0.00 | \$49,824.00 | \$64,186.92 | -\$16,281.92 |
| COQUIMATLÁN | \$0.00 | \$839.00 | \$0.00 | \$0.00 | \$0.00 | \$839.00 | -\$839.00 |
| FERIA | \$35,500.00 | \$0.00 | \$0.00 | \$0.00 | \$0.00 | \$0.00 | \$35,500.00 |
| IXTLAHUACÁN | \$12,807.00 | \$6,556.92 | \$0.00 | \$0.00 | \$66,432.00 | \$72,988.92 | -\$60,181.92 |
| NOTARÍA 13 | \$19,888.00 | \$0.00 | \$0.00 | \$0.00 | \$0.00 | \$0.00 | \$19,888.00 |
| MANZANILLO | \$176,246.00 | \$0.00 | \$0.00 | \$6,900.00 | \$66,432.00 | \$73,332.00 | \$102,914.00 |
| PLAZA COUNTRY | \$149,247.00 | \$7,848.00 | \$59,400.00 | \$6,900.00 | \$66,432.00 | \$140,580.00 | \$8,667.00 |
| TECOMÁN | \$162,958.00 | \$31,224.00 | \$35,280.00 | \$6,900.00 | \$66,432.00 | \$139,836.00 | \$23,122.00 |
| VILLA DE ÁLVAREZ | \$263,299.00 | \$35,976.00 | \$126,984.00 | \$6,900.00 | \$99,648.00 | \$269,508.00 | -\$6,209.00 |
| WAL-MART | \$921,666.00 | \$0.00 | \$69,300.00 | \$6,900.00 | \$99,648.00 | \$175,848.00 | \$745,818.00 |
| SUMAS | \$1'834,489.00 | \$105,658.84 | \$374,376.00 | \$34,500.00 | \$625,568.00 | \$1'140,102.84 | \$694,386.16 |

- Fuente: Dirección General de Control Gubernamental.

Como se puede observar en los estados de ingresos y egresos de 2002 y 2003 se incluye la Notaría número 13 que en estricto sentido no la consideramos como un kiosco ya que los servicios que presta son muy restringidos y no tiene una cobertura amplia de población.

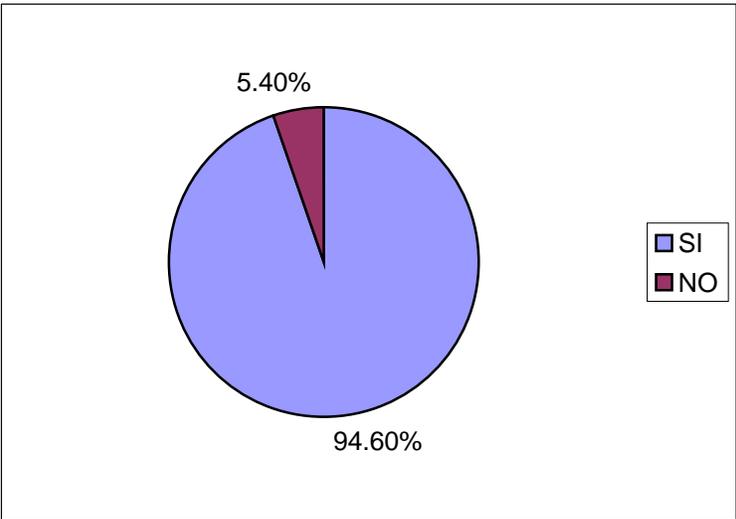
Análisis de opinión
de los usuarios.

Para conocer la opinión de los usuarios de los kioscos se elaboró y aplicó una encuesta en los municipios de Colima, Villa de Álvarez, Tecomán y Cuahtémoc; se entrevistaron un total de 56 usuarios y se les formularon ocho preguntas que giran en torno a si el usuario conoce los servicios que prestan los kioscos; si ha utilizado alguno de ellos y cuál es su opinión en torno al precio y la calidad de los servicios **(Anexo Núm. 4)**.

El 94.6% de los ciudadanos entrevistados menciona que sí conoce los servicios que prestan los kioscos, mientras que 5.4% respondió en forma negativa, tal como lo expresa la gráfica siguiente:

¿Sabe qué servicios proporcionan los kioscos?

Gráfica Núm. 3

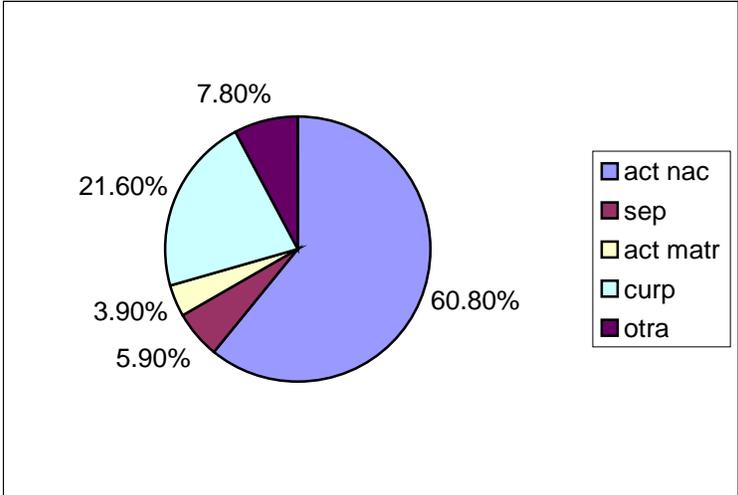


El Gobierno del Estado de Colima diseñó una estrategia de difusión que abarca todos los medios de comunicación; resalta de esa estrategia, la afirmación de que el gobierno electrónico ofrece una gran variedad de servicios con calidad y en pocos minutos, pero sobre todo que la realización de un trámite en kiosco no está sujeta a la voluntad del burócrata; ello ha impactado de manera positiva para que el ciudadano compruebe la eficiencia de los servicios electrónicos frente a los servicios de ventanilla única.

De los servicios proporcionados por los kioscos los que más conoce la población son la obtención de las actas de nacimiento y de la CURP, cuestión que guarda relación con los servicios que los usuarios han tramitado en los kioscos. El trámite de actas de nacimiento representa un 60.8%; el trámite de CURP se expresa con un 21.6%; las constancias de estudio de la Secretaría de Educación Pública (SEP) tiene un 5.9% y las actas de matrimonio representan el 3.9% de los servicios que los usuarios, entrevistados, reconocen que han utilizado. Un 7.8% realizó otro tipo de trámite distinto a lo señalado en el cuestionario. La expresión gráfica de los porcentajes es la siguiente:

Mencione cuáles son los servicios que ha tramitado en el kiosco.

Gráfica Núm. 4



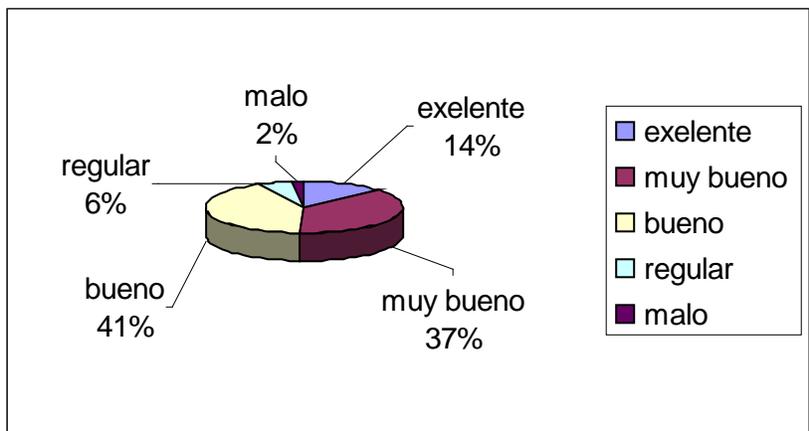
Uno de los éxitos de los kioscos de servicios del Gobierno del Estado de Colima es que ofrece servicios tangibles a la población - lo ejemplifican las actas

del registro civil- y no se queda únicamente en el plano informativo; la interacción ciudadano-gobierno en la realización de trámites de manera electrónica garantiza la claridad y transparencia de los procesos administrativos.

Con relación a la calidad de los servicios de los 56 usuarios entrevistados 21 consideraron que es bueno; 19 lo clasifican como muy bueno; 7 dijeron que es excelente; 3 lo ubican como regular; 1 usuario expresó que es malo y 5 no opinaron.

¿Cómo considera que es el servicio en términos de calidad?

Gráfica Núm, 5



En relación al precio de los servicios, de los 56 usuarios entrevistados 35 consideraron que es justo; 9 lo ubican como barato; 8 dijeron que es caro y 4 no opinaron (67.3%,justo; 17.3% barato; 15.4% caro).

Por nuestra parte, consideramos que existe un alto grado de aceptación y un reconocimiento a la eficiencia de los kioscos, pero quizás lo mas importante es que la aplicación de la tecnología en beneficio de la población en el ámbito de la gestión gubernamental, ha construido un sistema sociotécnico que se convertirá en una variable importante en la legitimidad de los gobiernos.

CONCLUSIONES

Dicen -los que saben- que las conclusiones son la síntesis de los puntos y/o temas más importantes del trabajo de investigación realizado; otros mencionan que en las conclusiones se resaltan los aportes hechos por el autor en la exposición del tema investigado. A los primeros les decimos que nuestro trabajo es importante porque retoma las ideas de especialistas en cada una de las temáticas abordadas y entonces el mérito es de ellos. A los otros les decimos que nuestros aportes son mínimos, realmente mínimos, si los contextualizamos en el universo del conocimiento de las ciencias sociales.

Lo que sí hacemos es expresar, en estas conclusiones, algunas reflexiones en torno a los temas tratados porque son el punto de partida hacia nuevos conocimientos que estamos dispuestos a encontrar. Sobre todo cuando sabemos que la administración pública ha tenido algunas dificultades teóricas para consolidarse como ciencia.

Expresamos en nuestro trabajo que el proceso de modernización es una constante del desarrollo de las sociedades contemporáneas; la modernización modifica estructuras, funciones, acciones, pensamientos y sujetos que buscarán adaptarse a un contexto político, social y económico sumamente cambiante.

Evidentemente, cuando definimos a la modernización como el proceso de aplicación del conocimiento científico y tecnológico a los ámbitos de la vida social que es puesta en práctica por los profesionales, técnicos, científicos e intelectuales de una sociedad, estamos convencidos de que su aplicación en la administración pública desplazará a la burocracia como el eje articulador del ejercicio del poder gubernamental y la ciudadanía participará de manera más activa en los procesos decisorios de los gobiernos.

En el mismo sentido, vemos como las tecnologías de información y comunicación son la nueva estructura funcional de la sociedad de la información y con ello se modifican, sustancialmente, las interrelaciones y las

corresponsabilidades entre gobernantes y gobernados bajo un esquema democratizador.

La realidad de la aplicación de las tecnologías de información y comunicación en un caso concreto, como lo es el Gobierno Electrónico del Estado de Colima, nos llevó a analizar los kioscos de servicios; derivado de ello, llegamos a la conclusión de que el desarrollo de los e-gobiernos se encuentra en una fase incipiente; dicho de otra manera, la aplicación de la ciencia y la tecnología a través de la electrónica en los procesos de gestión gubernamental encierra grandes potencialidades de desarrollo; y si existe la “ brecha digital”, nosotros decimos que existe la “brecha electrónica” en la gestión pública, entendida como la “separación” de los procesos de gestión gubernamental de los procesos de gestión ciudadana. Tendrá que reducirse dicha brecha, ampliando los servicios del e-gobierno para que toda la ciudadanía tenga la oportunidad de utilizarlos.

En la exposición de nuestro trabajo, vemos que la eficiencia es un factor determinante de la democratización de la administración pública; vemos, también, que es un prerequisite de la modernización de la administración pública; luego, en el estudio de caso, hacemos una evaluación de la eficiencia de los kioscos de servicios. Todo ello nos lleva a considerar que la eficiencia no es una obsesión de la administración pública, es una necesidad que sintetiza sus compromisos con la sociedad, sobre todo porque la administración pública es la actividad organizadora del Estado.

Por último, es importante mencionar que al estar trabajando el tema del gobierno electrónico nos hemos dado cuenta que es necesario incorporarlo en los programas de estudio, materias y cátedras de la educación superior; especialmente en los planes de estudio de las carreras de Administración Pública, Políticas Públicas y Ciencia Política .

Nuestra participación en la educación superior, nos motiva a establecer el compromiso de que el estudio de los gobiernos electrónicos será una línea de investigación académica en el límite de nuestros alcances intelectuales, didácticos y epistemológicos.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F. "Los perfiles de la gobernación y gestión pública al comienzo del siglo XXI", Conferencia Magistral presentada en el marco del desarrollo del Tercer Congreso Nacional de Ciencia Política y Administración Pública realizado en la Universidad de Colima. 12-14 de septiembre de 2000.
- Cabrero Mendoza, Enrique (1995), *Del Administrador al Gerente Público*, México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Cumbre Mundial Sobre la Sociedad de la Información (2004), "*Declaración de principios*", Ginebra, Suiza, disponible en <http://www.itu.int/wsis/docs/geneva/official/dop-es.html>
- Cunill Grau, Nuria (2004), "La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer", en Bresser-Pereira Luiz Carlos, *et al.*, *Política y gestión Pública*, : Fondo de Cultura Económica. Argentina.
- Frederickson, George(1992), "Hacia una teoría del público para la administración pública" en *Gestión y Política Pública*, Vol.I, CIDE, México.
- Hobswam, E. J.(1980), *Las revoluciones burguesas*, vol. II, 3a. ed., Medellín, Colombia, eds. PEPE.
- Linton, Ralph(1972), *Estudio del Hombre*, Fondo de Cultura Económica, México
- Micheli, Jordi y Fabiola Martínez(2005), "Sociedad de la información en México: Los primeros paso de gobiernos locales", *El Cotidiano*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, Num. 130, marzo-abril 2005, año 20, pp15-23. Disponible en el Archivo del Observatorio para la Cibersociedad en <http://www.cibersociedad.net/archivo/articulo.php?art=198>.
- Popper R., Karl, (1991), *La sociedad abierta y sus enemigos*, Buenos Aires, Paídos
- Rodal, Eduardo(2004), "Programa para el establecimiento del gobierno electrónico en América latina y el Caribe (PEGE_LAC): conceptos, estrategias y aplicaciones que el Banco Interamericano de Desarrollo viene desarrollando en la region" en Revista de Administración Pública del INAP, Vol. XXXIX, Núm 1, México
- Ruiz Mariscal, Maria de la Luz (2004), "La ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental y las líneas estratégicas para la

conformación de un gobierno ético y socialmente viable: su instrumentación en el ámbito de las comunicaciones y transportes” en Revista de Administración Pública del INAP, Vol. XXXIX, Núm 1, México

Salazar, Luis y José Woldenberg (1993), “Principios y valores de la democracia”, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Núm. 1 Instituto Federal Electoral, México

Sartori, Giovanni (1999), *¿Que es la democracia?*, Editorial Patria, México

Solé, Carlota (1998), *Modernidad y modernización*, Barcelona: Anthropos, UAM.

Trejo Delarbe, Raúl (2001), “Vivir en la sociedad de la información. Orden global y dimensiones locales en el universo digital”, Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación, OEI, México, Núm 1, septiembre-diciembre 2001, disponible en <http://www.campus-oei.org/revistactsi/numero1/trejo.htm>

Uvalle Berrones, Ricardo (1994), “La administración pública como ciencia social tecnológica en Gestión y Política Pública, Vol III, Núm 2, Segundo Semestre, CIDE, México.

Bibliografía consultada para la elaboración del estudio de caso (Capítulo III).

Cabrero Mendoza, Enrique y Nava Campos, Gabriela , coord.(1999), *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*, CIDE, México.

Cabrero Mendoza, Enrique, coord. (2000), *Innovación en gobiernos locales: Un panorama de experiencias municipales en México*, CIDE, México.

García del Castillo, Rodolfo, coord.. (2004), *Gestión local creativa: Experiencias innovadoras en México*, CIDE, México.

ANEXO NÚM. 1

“LA TRANSICIÓN DEL PARADIGMA BUROCRÁTICO A UNA CULTURA DE GESTION PÚBLICA”

MICHEL CROZIER

Documento presentado en el Primer Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Río de Janeiro, Brasil, del 7 al 9 de noviembre de 1996.

La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública

Documento presentado en el I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Rio de Janeiro, Brasil, del 7 al 9 de noviembre de 1996.

Michel Crozier

- [1. La cultura de la gestión pública](#)
- [2. Los límites del paradigma burocrático](#)
- [3. El problema real de la transición](#)
- [4. Una estrategia para el cambio](#)
 - [a. El conocimiento es prioritario](#)
 - [b. La preparación de las decisiones](#)
 - [c. La evaluación de los resultados](#)
 - [d. Entrenamiento de funcionarios públicos para la nueva cultura](#)

1. La cultura de la gestión pública

El éxito de una cultura de gestión pública se está convirtiendo en el problema central del desarrollo de los países avanzados. Existen dos razones básicas tras este nuevo planteamiento:

- a. El crecimiento de todas las actividades administrativas -públicas, semipúblicas y aún las privadas- está sobrecargando de manera extraordinaria los recursos asignables, financieros y humanos, y ya no pueden ser administrados con las herramientas tradicionales de la jerarquía administrativa.
- b. Estamos viviendo una verdadera revolución, no solamente en las actividades humanas - materiales e inmateriales, desde las actividades del trabajador asalariado hasta las del empleado oficinista- sino también en el funcionamiento de los sistemas de relaciones de poder. El sistema burocrático que originó la estructura de nuestro aparato colectivo de toma de decisiones ha tenido un gran impacto sobre nuestro sistema industrial, pero no logra ajustarse a las exigencias de la presente era totalmente nueva y diferente. Ahora nos vemos obligados a funcionar dentro de un nuevo paradigma que pudiéramos llamar la cultura de gestión pública. Nuestro razonamiento tradicional, con la figura central del servidor público obediente, que ejecutaba las decisiones adoptadas mediante el debido proceso democrático, no se ajusta a la nueva realidad. El orden de capas burocráticas superpuestas resulta demasiado engorroso para ser aplicado a la complejidad del mundo moderno.

2. Los límites del paradigma burocrático

El paradigma burocrático surgió paulatinamente en los estados naciones europeos de comienzos del siglo diecisiete, gracias a la tradición patrimonial de imponer un orden formal y crear una responsabilidad ante la administración Real. Ciertamente que no era democrático; sin embargo, dos siglos más tarde se había convertido en la mejor contraparte de nuestras instituciones democráticas. Una vez establecida la voluntad soberana del pueblo, en reemplazo de los antojos del monarca, dicha voluntad habría de ser ejecutada por servidores públicos obedientes cuyas cualidades de rigor, competencia y responsabilidad eran particularmente admiradas. El "grand commis" francés, el burócrata prusiano, el miembro del servicio civil inglés habrían de convertirse en la personificación del interés general. Max Weber nos ofreció la mejor teoría de esta maquinaria tan maravillosa y eficiente. Los demócratas y el mismo Max Weber a veces temían su falta de sensibilidad y su posible tendencia antidemocrática. Por eso, se propusieron limitarla. No obstante, en su momento nadie cuestionó su eficiencia y su enorme capacidad para obtener logros. Se la consideró la piedra angular del Estado Moderno y casi de la civilización moderna.

¿Por qué entonces ha perdido todo prestigio? ¿Por qué parece haber quedado sumida en el desorden?

Esto no se debe a las cuestiones morales que tanto se le criticaron a comienzos del siglo veinte, sino al hecho que ya no funciona eficientemente.

Los patrones burocráticos han llegado a ser tan difíciles de manejar que no logran dominar la complejidad creciente de nuestras actividades colectivas. Además, la obediencia que antes constituía la virtud cardinal que hacía funcionar el sistema ya no es aceptada de buen grado por los ciudadanos y los empleados públicos, quienes ahora exigen libertad personal y autonomía individual en forma incontrolable. La complejidad ofrece a los agentes la oportunidad de lograr la libertad, mientras que a la inversa, la libertad de los agentes aumenta la complejidad. Los arreglos legales negociados siempre habían existido; no obstante, después que la burocracia se vió en la necesidad de dictar cada vez más reglas para controlar la complejidad, el respeto por las mismas ha declinado y el sistema ha generado confusión e irresponsabilidad.

Esta situación radica en prácticas económicas y sociales. La revolución postindustrial que tiende a desplazar rápidamente a las actividades industriales por los servicios y las comunicaciones, interfiere con el conocido ciclo económico basado en la racionalización.

En lugar del ciclo producción en masa - consumo masivo, cuyo motor era y sigue siendo la racionalización, nos dirigimos gradualmente a un nuevo ciclo de alta tecnología y servicios cuyo

motor es la innovación cada vez mayor. Pero la innovación es ajena al paradigma burocrático. Si hemos de promover la innovación, harán falta nuevas formas de relaciones humanas no burocráticas, pues la innovación nunca ha podido ser dirigida por órdenes. Para lograrla con suficiente rapidez, se requerirán no solamente ideas brillantes y nuevos conceptos sino también toda una cadena de relaciones ágiles, no verticales, a través de las cuales las personas puedan comunicarse con rapidez y franqueza, sobre la base de la reciprocidad. La situación de fragmentación y subordinación que implica el modelo burocrático paraliza las comunicaciones y por ende, restringe la innovación. Es más, para ser innovadores y eficientes, los servicios tienen que depender de una comprensión cabal (que implica saber escuchar de veras) de los clientes potenciales y reales, lo cual a su vez es impedido por el sistema de mando de la burocracia.

La administración pública no sólo participa de este paradigma, sino que queda profundamente afectada por el mismo. Después de todo, sus operaciones básicas son de servicios que han de ser prestados a una sociedad de servicios.

3. El problema real de la transición

Las dificultades han girado siempre en torno a una contradicción básica. Es necesario cambiar uno de los rasgos centrales del sistema social, a la vez que mantener a la sociedad en capacidad de funcionar con suficiente eficiencia. Pero este rasgo que queremos cambiar siempre ha sido considerado como absolutamente necesario para que el sistema funcione.

En el período actual, estas dificultades van aunadas a la imposibilidad de disociar las dos principales tendencias de nuestro tiempo: la complejidad de nuestras actividades y la libertad del agente individual. Estas dos tendencias operan juntas y pueden parecer complementarias, pero en cuanto se refiere al gobierno y a la gestión, funcionan en abierta oposición.

El aumento en la complejidad de las interacciones humanas es fenomenal. En cuanto concierne a ciertas categorías de gerentes, alcanza el mundo entero. Y retroalimenta a la otra tendencia principal, esto es, el movimiento hacia la libertad individual y las crecientes exigencias en ese sentido. Mientras mayor complejidad, mayores oportunidades para que los actores sigan su propio curso con mayor libertad de selección. Pero a la inversa, mientras más libertad tienen los actores, mayor complejidad en sus interacciones.

Sin embargo, si estudiamos el gobierno y la gestión, observamos que las mismas dos tendencias son difíciles de conciliar, por lo menos mientras sigamos siendo prisioneros del paradigma burocrático.

Necesitamos más intervención pública para dominar la complejidad; de una manera u otra, todos los grupos -aún los de hombres de negocios- exigen la intervención, pero se rehusan a obedecer las reglas que visualizan para otros, no para ellos mismos. Y tienen la capacidad de incumplir las órdenes y las reglas. En cuanto a la dificultad de obtener resultados, la solución fácil es aumentar la presión del sistema burocrático, el cual entonces dictará más y más reglas, las cuales serán acatadas cada vez menos.

El problema básico de la transición es, en consecuencia, cómo sobreponerse a la contradicción entre las necesidades crecientes de dominar la complejidad y la declinación de los medios para lograrlo.

Sobre el papel, la respuesta es muy sencilla: desregular, dar más poder de decisión a los verdaderos operadores y dejar que asuman responsabilidades, esto es, que cooperen en la solución de sus conflictos. No obstante, las personas involucradas podrían exigir su libertad pero rechazar la responsabilidad, ya que no saben cooperar ni tampoco enfrentar conflictos.

Por esta razón, si hemos de progresar tendremos que construir una cultura de gestión pública cuya primera característica básica sea de ser la capacidad de todas las personas, en todos los niveles operativos, para cooperar.

Una segunda característica tendrá que ir asociada a la anterior, la capacidad de comunicarse abiertamente, con libertad y franqueza, a través de todas las barreras de la especialización.

El sistema burocrático también se construyó sobre el paradigma de la especialización. Según este sistema, para resolver problemas es necesario desglosarlos en problemas más pequeños que puedan ser tratados en forma técnica por las unidades especializadas. No obstante, este modelo de coordinación fragmentada representará una carga sobre el aparato burocrático, presionando hasta lograr el crecimiento desmesurado de las oficinas centrales de gestión, donde predomina el "staff" en lugar de la línea, con la consiguiente pérdida de propósito de los empleados operativos.

Por tanto, la transición es un proceso prolongado y doloroso, ya que lo que debe cambiar no sólo son las técnicas, que pudieran definirse con claridad, sino todo un sistema humano y cultural, especialmente todo un conjunto de complejas relaciones de poder.

Es más fácil obtener logros en la gestión privada porque allí se tiene una percepción mucho más clara de los resultados y de la relación entre las acciones y sus consecuencias en cuanto a los resultados.

En la administración pública no disponemos de estos medios de acción. Las relaciones entre los programas y los resultados son vagas. Las metas con frecuencia no son claras o son puramente retóricas, lo cual conduce a una ampliación de los procedimientos y el formalismo. Aún en las agencias públicas que trabajan en negocios privados, tales como las aerolíneas y la energía que se benefician de un cuasi monopolio, observamos la misma tendencia.

Por ejemplo, cuando estudiamos a Air France, la línea aérea nacional francesa, justo después de su crisis de 1993, descubrimos los mismos procesos imposibles. El sistema de coordinación era tan engorroso en las diversas capas de la burocracia que los aviones muchas veces tenían que despegar sin haber terminado de colocar su carga.

Si se quiere lograr que un nuevo modelo funcione, las personas deben ser entrenadas para cooperar en el nivel operativo sin tener que esperar instrucciones desde arriba. Esto es lo que British Airways logró una docena de años antes con el concepto de una organización fluida, implantada mediante la cooperación de los empleados operativos en niveles inferiores.

Lograr un cambio en el comportamiento de los agentes de rangos inferiores no basta. La clave para que el cambio sea exitoso está en una revolución que debe obrarse en el comportamiento gerencial; para poder responder a la complejidad, la gerencia debe cambiar su modo de razonar. En lugar de tratar de cumplir pasando a una mayor especialización, debe responder a la complejidad desarrollando la sencillez en las estructuras y en los procesos. Esta es la lección que se deriva del éxito extraordinario de los japoneses durante su período de crecimiento espectacular. Para poder competir, los norteamericanos tuvieron que aprender y cambiar. Llegaron a la conclusión en ese momento que Toyota le ganaba a General Motors porque tenía 5 niveles jerárquicos en comparación con los 19 que tenía GM y además, no tenía Manual de Procedimientos, mientras que el elaborado por GM ¡contenía 700 páginas!

Con el fin de llegar a ser coherentes, habría que depender de unidades autónomas cuyos líderes posean mucha mayor discrecionalidad y puedan ser juzgados por sus resultados y no porque se conforman y son obedientes. Sin embargo, la cultura tendrá un papel central. Una fuerte cultura de comunicación abierta, confianza y cooperación hará posible el logro de la simplicidad en la estructura y los procedimientos.

Existe una tendencia general hacia dicha orientación. Se han probado toda clase de esquemas de descentralización. Agencias públicas abiertas a la competencia han venido sustituyendo a los ministerios. Sin embargo, el problema no es tanto llegar a una fórmula mágica sino contar con una buena estrategia para el cambio. Ordenar el cambio a las personas ya no funciona. El nuevo paradigma para construir una nueva cultura de gestión pública implica un razonamiento con la

intención de invertir para cambiar o mejorar, invertir para ayudar a las personas a cambiar en lugar de tratar de imponer los mejores programas elaborados por las jerarquías decisorias.

Por consiguiente, el requisito previo para lograr un cambio exitoso es trabajar duro, por adelantado, y elaborar una estrategia razonable para el cambio.

4. Una estrategia para el cambio

a. El conocimiento es prioritario

El conocimiento es la clave para la transformación de sistemas humanos, tales como la administración pública. Esto plantea una gran paradoja. Podemos gastar miles de millones y pasar meses haciendo análisis precisos para preparar la implantación de un cambio técnico como la informatización del sistema de comunicaciones, pero no podemos dedicar el mismo tiempo y recursos para el desarrollo de un verdadero conocimiento del sistema humano que vamos a intervenir, y que por humano se va a resistir, pervertir y aún rechazar el nuevo esquema que pretendemos imponer. El contraste es aún más desastroso cuando está en juego una reforma sustantiva como pudiera ser el esfuerzo por tratar de imponer una cultura moderna de gestión pública.

Por esta razón propugno la inversión en el conocimiento como la primera inversión indispensable que debe hacerse para elaborar una estrategia razonable para el cambio. Por supuesto que no nos referimos a cualquier tipo de conocimiento, sino a un conocimiento sistémico del funcionamiento del sistema humano en cuestión. Tal conocimiento permitirá al reformador concentrarse en las regulaciones esenciales; hacer cambios sin desordenar todo el sistema y sin estar obligado a despilfarrar una gran cantidad de recursos. El logrará que el sistema trabaje para su reforma porque un cambio regulatorio racional puede hacer que los actores cambien su comportamiento en la dirección esperada. El podrá seleccionar el mejor curso de acción para lograr sus metas. El encontrará la mejor forma de utilizar sus siempre escasos recursos. Además, descubrirá nuevas oportunidades ya que siempre existen fuerzas que operan a favor del cambio que no se ven a nivel gerencial. Personas que parecen oponerse decididamente al cambio quizás estén abiertos al mismo en otras áreas o con otro enfoque. Los reformadores necesitan conocimientos a un nivel muy práctico, especialmente para descubrir por adelantado cuáles acciones pudieran resultar peligrosas y cuáles ofrecen oportunidades para el éxito.

Habrá que desarrollar una forma estratégica nueva y sencilla. En lugar de trabajar con el esquema dual tradicional: fijar objetivos y luego determinar la mejor forma racional de lograrlos, se debe trabajar con un esquema triangular más abierto: los fines -los recursos- las restricciones. El

reformador naturalmente tendrá en cuenta su fin general en la selección de sus objetivos, lo cual permitirá que utilice sus recursos -especialmente los recursos humanos- y reduzca al mínimo las restricciones, las cuales también suelen ser humanas. La falta de comprensión de ese esquema estratégico tan sencillo explica los repetidos fracasos de los tecnócratas como reformadores en todos los países, en Estados Unidos igual que en Francia, desde Hillary Clinton hasta Alain Juppé.

Existe otra dimensión potencial en el uso de los conocimientos; se trata de compartirlos con los actores que van a soportar la mayor carga de la reforma. Nosotros hemos experimentado con casos en los cuales la asociación temprana con el análisis del sistema los hizo mucho más receptivos a los resultados, a los cuales contribuyeron con gusto. Además, se les hizo entender que los juegos contradictorios que jugaban entre ellos los perjudicaba a todos. Algunos llegaron a la conclusión que los juegos eran tontos y que estarían dispuestos a abandonarlos.

El deseo de ser eficiente más allá del deber, produce más resultados positivos para los ciudadanos a los que se sirve; éste es un recurso muy importante que no suele ser tomado en cuenta por el hecho que no produce notoriedad. Este procedimiento de compartir conocimientos se construye sobre la base de la confianza, del trato directo, cara a cara. Por tanto, no funciona en grandes organizaciones anónimas, sino en algunas partes de éstas y en organizaciones pequeñas. Los conocimientos constituyen el mejor recurso para dirigir los cambios, pero hay que recabarlos y utilizarlos en circunstancias específicas, con métodos específicos de los cuales no he descrito más que su filosofía.

En consecuencia, la inversión debe dirigirse en tres direcciones básicas: la preparación de las decisiones, la evaluación de sus resultados y el entrenamiento de los operadores y de los líderes de las instituciones.

b. La preparación de las decisiones

Los reformadores a nivel gubernamental deben comprender que por el momento, la preparación de las decisiones que se hace por ellos sigue siendo inexperta. Con muy pocas excepciones, las soluciones de moda, inteligentes pero poco profundas, tendrán mayor peso que un análisis cabal de los problemas que experimentan las personas involucradas, que serán los actores del proceso de cambio.

Si queremos lograr un cambio en el sistema de toma de decisiones, tenemos que invertir en este sistema para transformar la actitud mental de sus miembros y las relaciones entre ellos.

Una manera promisorio que ha sido experimentada en algunos países ha sido la formación de células especializadas de analistas profesionales que se concentran en los problemas en lugar de saltar a conclusiones. Si han sido bien entrenados, estos analistas profesionales abrirán toda una gama de alternativas. Si es necesario, llamarán a expertos independientes para que lleven a cabo la investigación. Esto ha funcionado bastante bien en la estrategia de relaciones exteriores y de defensa y también para algunos problemas técnicos.

No obstante, en el caso de los problemas de la sociedad se ha progresado más lentamente. Estos problemas, desafortunadamente, se han tornado mucho más urgentes y el contraste entre el flujo constante del enorme gasto y el manejo inexperto de la preparación de decisiones es motivo de gran preocupación. La tragedia de la sangre contaminada y de la enfermedad de las "vacas locas" son ilustrativas de esto. Hay una sorprendente falta de profesionalismo en la mayoría de los países en temas de salud, bienestar y asuntos sociales.

Las comisiones que deberían, y bien pudieran, jugar un importante papel en la administración de los problemas sociales o educativos, los cuales están plagados de conflictos, siguen mal organizadas en la mayoría de los países, y existen demasiadas personas que se consideran voceros de uno u otro grupo y que no tienen ni el tiempo ni los recursos suficientes para trabajar seriamente.

No solamente hace falta renovar la cultura de las comisiones y crear células especializadas para la preparación de las decisiones, sino que hay que entrenar a los jóvenes profesionales que serán su personal de planta. Estas personas deben pasar sólo una parte de sus carreras como analistas profesionales en los grupos regulares o en las comisiones temporales. Si cumplen sus labores con éxito, deben pasar a posiciones de responsabilidad.

c. La evaluación de los resultados

La evaluación, ciertamente, es una de las mejores herramientas para influenciar a los miembros de las burocracias administrativas para que abran las puertas al cambio de paradigma que implica una cultura de gestión pública. Esta es la única manera definitiva de hacerles saber para qué sirven. Si se organiza y se publicita cuidadosamente con respeto hacia todos los involucrados, se convertirá en un mecanismo que servirá de punto de referencia. En todo caso, será decisivo para progresar hacia la formación de un cuerpo de funcionarios públicos más comprensivos, más concededores y capaces de escuchar y diagnosticar los problemas con suficiente antelación.

Esto le dará un propósito concreto a los funcionarios públicos y los estimulará a cooperar con socios que son indispensables pero que en su creencia, suelen restringir su libertad. Además, la

evaluación, tendrá un impacto sobre la forma de fijar las metas y los objetivos. Será cada vez más difícil preparar programas y aún legislación sin tomar en cuenta la evaluación de los resultados anteriores.

No obstante debemos estar claros que no debemos sobrestimar el impacto inmediato del cambio de procedimientos. Lo que realmente significará una diferencia es el impacto cultural que tenga sobre los miembros del sistema de toma de decisiones. Para obtener estos resultados, los evaluadores deben recibir entrenamiento sobre la nueva filosofía de servicios, más que sobre las técnicas más sofisticadas las que pueden llevarlos a la construcción de un nuevo y sofocante sistema de auditoría.

Si hemos de aceptar que la evaluación se dirige a un cambio de cultura que tendrá éxito en lo técnico, únicamente si también es exitoso en lo cultural, entonces tenemos que aceptar que tomará tiempo. Uno de los grandes éxitos de la evaluación ha sido la construcción de una división de evaluación en la Oficina General de Contabilidad (GAO) del Congreso de Estados Unidos. Sólo después de media docena de años de arduo trabajo y de éxitos muy bien preparados, fue posible penetrar de manera significativa la cultura política del Congreso de los Estados Unidos.

Invertir en la evaluación requiere tiempo y constancia a través del tiempo. Pero también requerirá, primordialmente, profesionales bien entrenados que sean completamente diferentes de los burócratas clásicos y aún de los auditores convencionales. Al igual que las personas que se entrenan para los grupos especializados, estos profesionales deben pasar sólo parte de sus carreras como evaluadores para evitar que se forme un grupo burocrático de expertos. Estos jóvenes profesionales tal vez pudieran y debieran ser entrenados en dos tipos de trabajo que sean intercambiables. Podría ser útil ofrecerles parte de su entrenamiento en otros países, ya que esto ampliaría el campo de sus métodos y su filosofía.

Yo propondría para estas difíciles tareas la formación de un pequeño instituto de entrenamiento que se ocupe del entrenamiento y también de la investigación y aún de la acción. Pudiera constituir un dinámico centro intelectual al cual los profesionales desearían regresar periódicamente para recibir aportes intelectuales.

d. Entrenamiento de funcionarios públicos para la nueva cultura

El entrenamiento es naturalmente la principal herramienta para ayudar a las personas a ajustarse al cambio cultural, no obstante, no debe ir divorciado de la acción como era y con frecuencia sigue siendo el caso. Por consiguiente, los programas de entrenamiento deben ofrecerse en base ad hoc y deben ser diseñados especialmente para el problema específico del cambio que se prepara o

que ya se ha implantado. Cuando existe una convergencia bien preparada entre una buena estrategia, los conocimientos bien compartidos acerca de problemas empíricos y el entrenamiento de las personas para desarrollar el tipo de cooperación que se requiere, entonces se multiplican las probabilidades de éxito.

Sin embargo, el problema más difícil y urgente suele ser el entrenamiento de los líderes. El cambio exige innovaciones y es consecuencia de una sucesión de innovaciones, pero no habrá innovación sin innovadores. Los líderes son innovadores o bien deben contar con el apoyo indispensable de innovadores locales entre su personal subordinado. No deben ser apartados como miembros de una casta superior. Deben involucrarse en el entrenamiento de su personal subordinado y a la vez, deben beneficiarse de programas de entrenamiento específico sobre el tema de la innovación antes de encargarse de las agencias públicas.

El entrenamiento de los líderes es una verdadera prioridad, que debe tener lugar después que el aspirante a líder haya acumulado por lo menos media docena de años de experiencia. Debe tratarse de un entrenamiento prolongado, pero puede hacerse a tiempo parcial. El contenido del entrenamiento sería el análisis y el diagnóstico de sistemas humanos complejos que requieren de cambio y casos reales de innovación que han resultado tanto en éxito como en fracaso. Uno de los mejores programas que yo he analizado es el de la Kennedy School en Harvard. Se basa en casos de innovación recabados por el personal de planta. Se analiza y se discute la estrategia del innovador. Nosotros en Francia hemos tenido otra experiencia bastante provechosa en la cual cada estudiante del programa de postgrado construye un caso en el cual ha participado y lo propone para la consideración de sus compañeros. Esto ha resultado muy provechoso, ya que ofrece la oportunidad a los estudiantes de apartarse de su propia experiencia y considerarla a distancia.

La transición a una cultura de gestión pública requerirá que las personas consideren toda clase de experiencias similares para inducir su compromiso y analizar su propio comportamiento. Necesitaríamos ciertamente de generaciones sucesivas de este tipo de innovadores bien entrenados en el análisis, el diagnóstico y la orientación del cambio a la vez que en el uso del sentido común, acompañado de una extraordinaria filosofía para la acción.



[Regresar CLAD home Page](#)

ANEXO NÚM. 2

FICHAS DE REFERENCIA DE LOS KIOSCOS DE SERVICIOS

Kiosco “ Comala”

Municipio de Comala, Colima.

Domicilio: Calle Capitán Llerenas

Centro.

El municipio de Comala esta situado al norte del Estado y se encuentra a 6 km. de la Ciudad de Colima; Comala significa “Lugar en donde se hacen comales”.El kiosco “Comala” inició sus operaciones en el año del 2001, es uno de los kioscos en donde se puede realizar el trámite de la CURP. Como se ve en la gráfica de barras la demanda de copias certificadas del Registro Civil registra una tendencia ascendente.

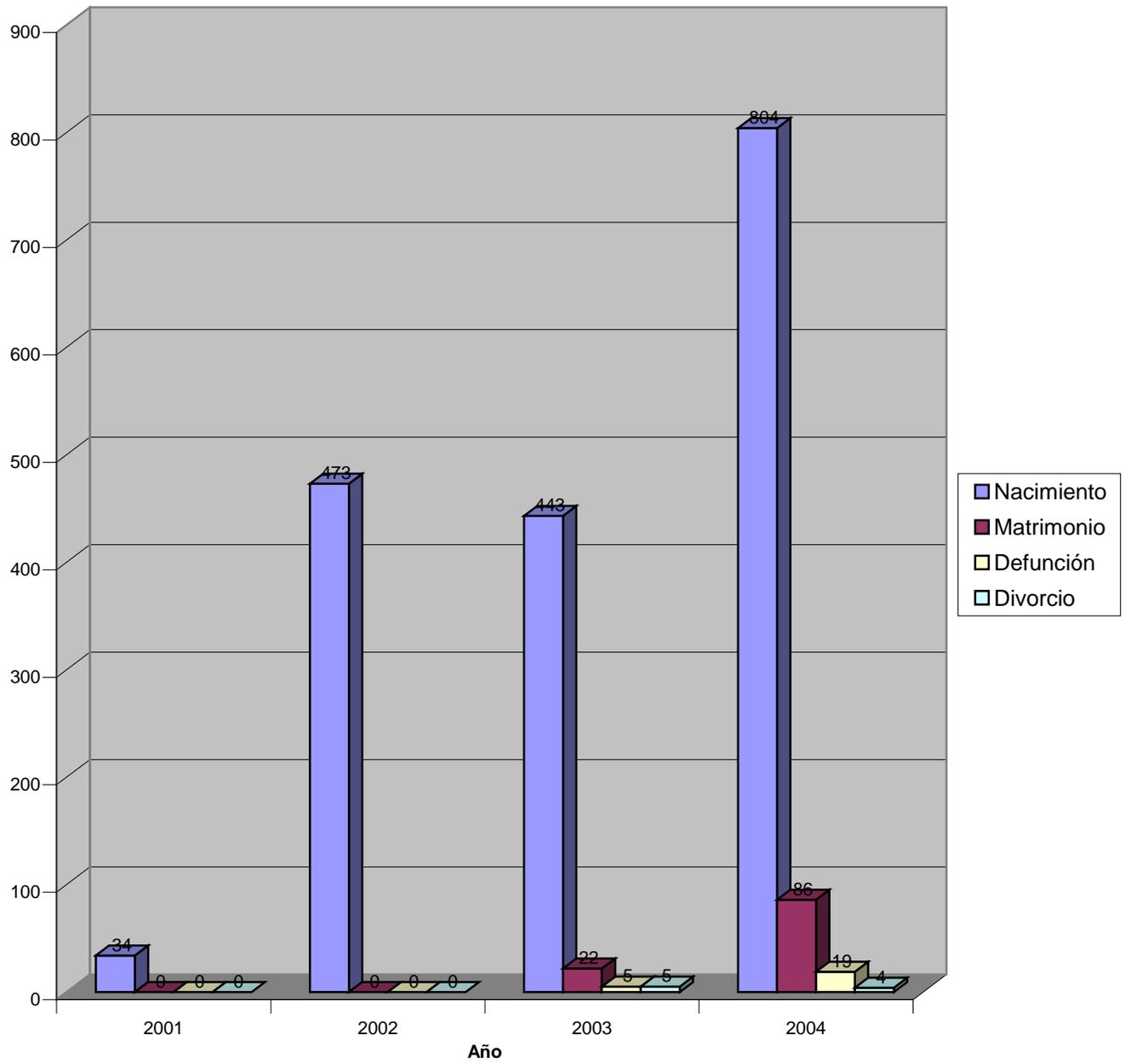
| | Servicios | Costos |
|--|--|---|
| ✓ | Constancias de no antecedentes penales | \$30.00 |
| ✓ | Copias certificadas del registro civil | \$30.00 |
| ✓ | Constancias de estudio (SEP) | \$10.00 |
| ✓ | Trámite de la CURP | (gratis) |
| ✓ | Estado de cuenta vehicular | \$5.00 |
| ✓ | Certificados de libertad de gravamen | \$132.00 sin gravamen/\$198.00 con gravamen |
| ✓ | Internet | gratis |
| ✓ | Pago de impuestos estatales y federales a través de internet | |
| * El tiempo promedio de respuesta en trámites es de 30 segundos. | | |

Población total del Municipio: 19,354. Hombres 9,519. Mujeres 9,835.

Actas certificadas expedidas:

| 2001 | | | | 2002 | | | | 2003 | | | | 2004 | | | |
|------|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|
| NAC | MAT | DEF | DIV |
| 34 | 0 | 0 | 0 | 473 | 0 | 0 | 0 | 443 | 22 | 5 | 5 | 804 | 86 | 19 | 4 |

Comala



Kiosco “Plaza Country”

Municipio de Colima, Colima.

Domicilio: Av. Sevilla del Río, local 48, planta alta.

El kiosco de Plaza Country fue inaugurado en el año de 2001, se encuentra ubicado en uno de los primeros centros comerciales que se construyeron en la Ciudad de Colima, el criterio que se siguió fue el de considerarlo como lugar de alto tráfico de personas ya que cuenta con salas de cine y tiendas de reconocido prestigio a nivel nacional. Uno de los servicios adicionales que presta es la página web del Poder Judicial. En la gráfica de barras la demanda de copias certificadas del Registro Civil registra una tendencia ascendente.

| | Servicios | Costos |
|---|--|---|
| ✓ | Constancias de no antecedentes penales | \$30.00 |
| ✓ | Copias certificadas del registro civil | \$30.00 |
| ✓ | Constancias de estudio (SEP) | \$10.00 |
| ✓ | Web de Poder Judicial | (consulta gratis) |
| ✓ | Estado de cuenta vehicular | \$5.00 |
| ✓ | Certificados de libertad de gravamen | \$132.00 sin gravamen/198.00 con gravamen |
| ✓ | Internet | gratis |
| ✓ | Pago de impuestos estatales y federales a través de internet | |

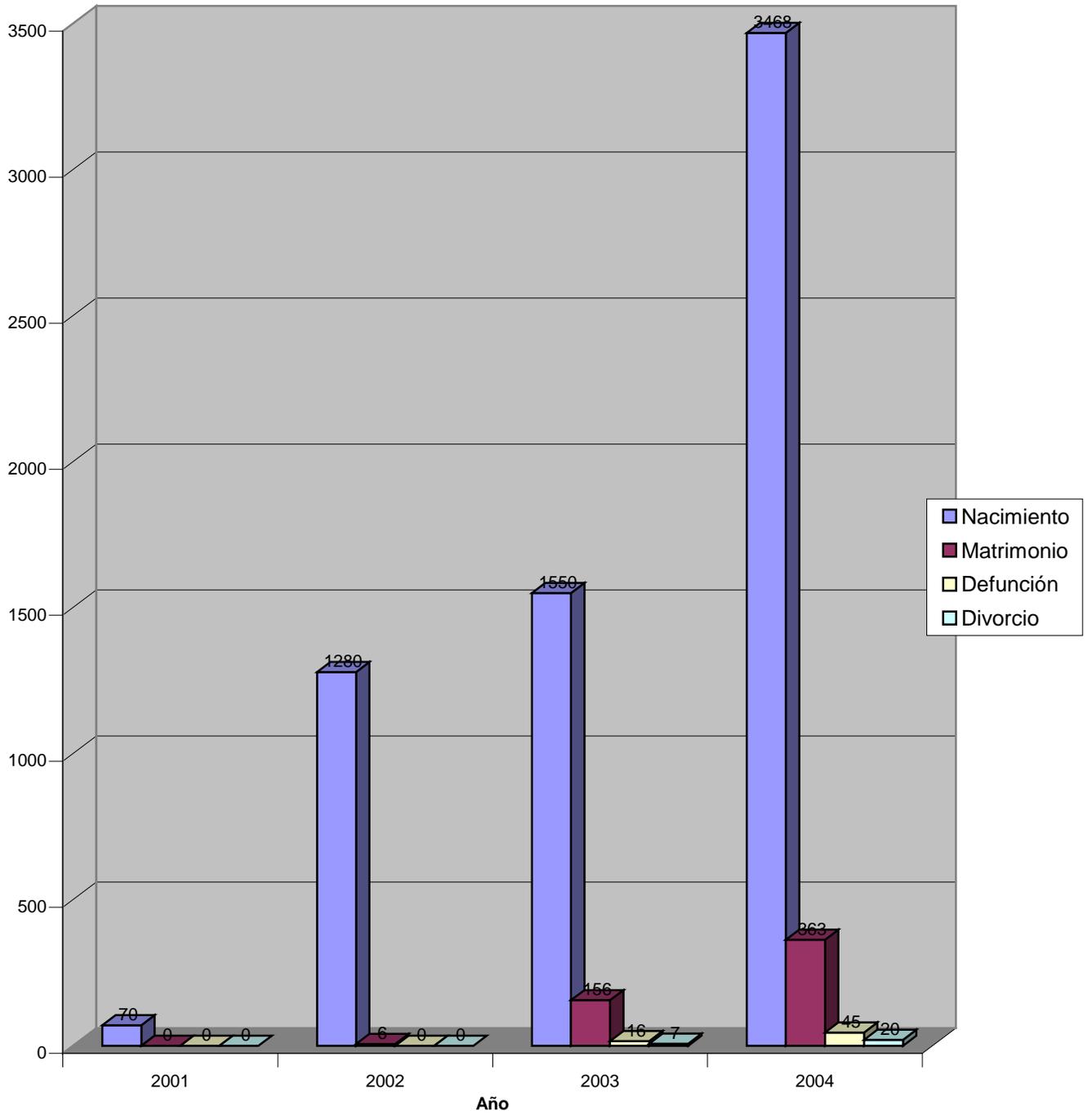
* El tiempo promedio de respuesta en trámites es de 30 segundos.

Población total del Municipio: 129,454. Hombres 62,634. Mujeres 66,820.

Actas certificadas expedidas:

| 2001 | | | | 2002 | | | | 2003 | | | | 2004 | | | |
|------|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|
| NAC | MAT | DEF | DIV |
| 70 | 0 | 0 | 0 | 1280 | 6 | 0 | 0 | 1550 | 156 | 16 | 7 | 3468 | 363 | 45 | 20 |

Plaza Country



Kiosco “Manzanillo”

Municipio de Manzanillo, Colima.

Domicilio: Calle Puerto No. 205, centro.

Por su extensión Manzanillo es el municipio más grande del Estado, se localiza a 98 km. de la Ciudad de Colima; el kiosco Manzanillo inició sus operaciones en el año del 2001, en sus inicios se mostraba como novedad a visitantes del puerto que viajaban en los cruceros turísticos. Como se ve en la gráfica de barras la demanda de copias certificadas del Registro Civil registra una tendencia ascendente significativa en las actas de nacimiento, aunque también podemos observar que es poca la demanda de actas de matrimonio.

| | Servicios | Costos |
|---|--|---|
| ✓ | Estado de cuenta vehicular | \$5.00 |
| ✓ | Constancias de estudio (SEP) | \$10.00 |
| ✓ | Trámite de la CURP | (gratis) |
| ✓ | Constancias de no antecedentes penales | \$30.00 |
| ✓ | Copias certificadas del registro civil | \$30.00 |
| ✓ | Certificados de libertad de gravamen | \$132.00 sin gravamen/\$198.00 con gravamen |
| ✓ | Web de Poder Judicial | (consulta gratis) |
| ✓ | Internet | gratis |
| ✓ | Pago de impuestos estatales y federales a través de internet | |

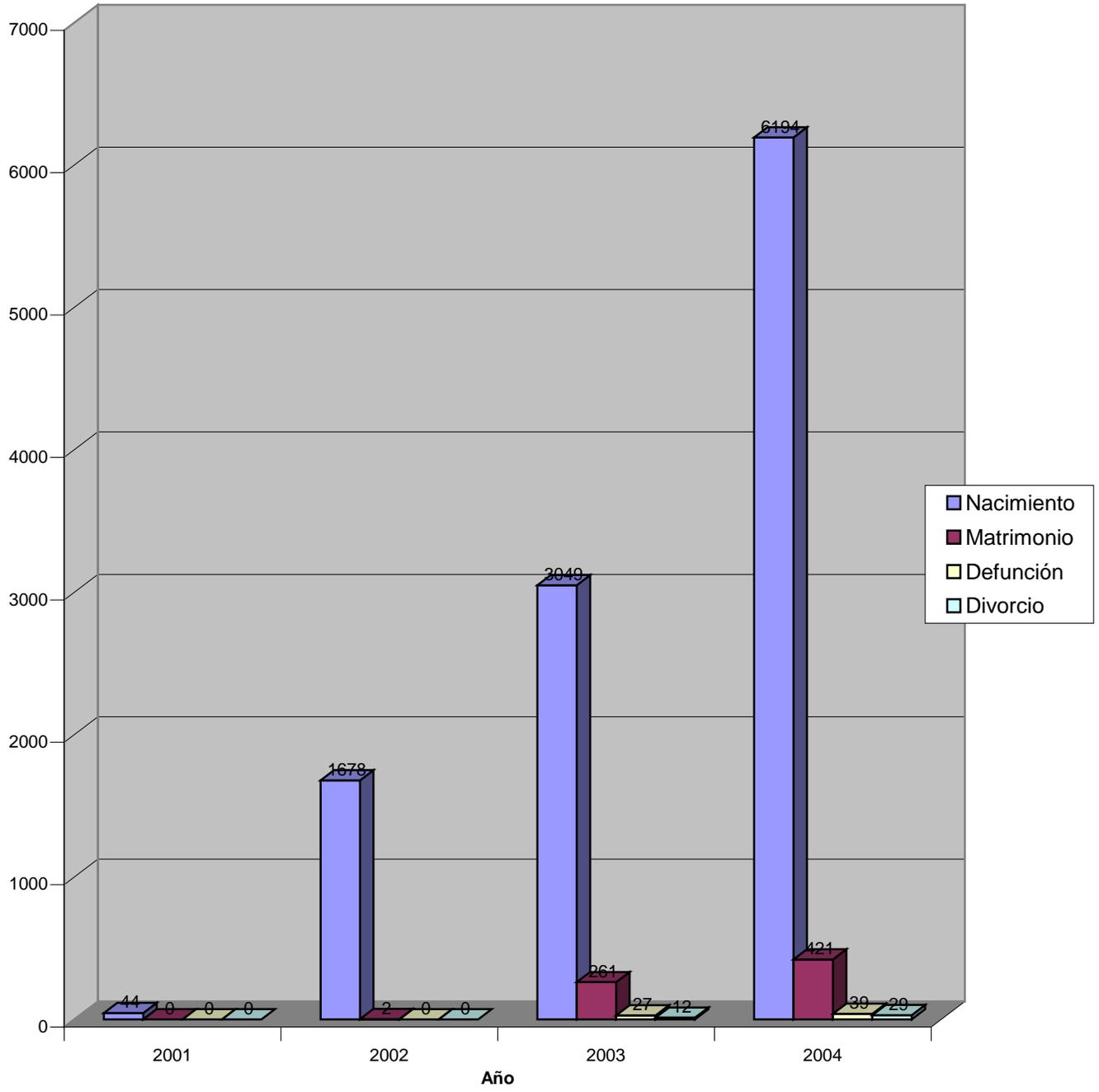
* El tiempo promedio de respuesta en trámites es de 30 segundos.

Población total del Municipio: 124,014. Hombres 61,903. Mujeres 62,111.

Actas certificadas expedidas:

| 2001 | | | | 2002 | | | | 2003 | | | | 2004 | | | |
|------|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|
| NAC | MAT | DEF | DIV |
| 44 | 0 | 0 | 0 | 1678 | 2 | 0 | 0 | 3049 | 261 | 27 | 12 | 6194 | 421 | 39 | 29 |

Manzanillo



Kiosco “ Tecomán”

Municipio de Tecomán, Colima.

Domicilio: Calle Matamoros No. 296-A, centro.

El Municipio de Tecomán se encuentra a 48 kms. de la Ciudad de Colima; el kiosco “Tecomán” inició sus operaciones en el año del 2001. Tecomán es un municipio en donde la actividad principal es la agricultura, en razón de ello se ofrecen servicios agropecuarios. El crecimiento en la demanda de copias certificadas de nacimiento se “disparó” en el año 2004 debido a que desde el mes de julio de ese año los trabajadores del ayuntamiento están en huelga y evidentemente el kiosco ofrece una alternativa viable.

| | Servicios | Costos |
|---|--|---|
| ✓ | Internet | gratis |
| ✓ | Servicios de información | (consulta gratis) |
| ✓ | Estado de cuenta vehicular | \$5.00 |
| ✓ | Trámite de la CURP | (gratis) |
| ✓ | Copias certificadas del registro civil | \$30.00 |
| ✓ | Constancias de no antecedentes penales | \$30.00 |
| ✓ | Certificados de libertad de gravamen | \$132.00 sin gravamen/\$198.00 con gravamen |
| ✓ | Constancias de estudio (SEP) | \$10.00 |
| ✓ | Servicios agropecuarios | (consulta gratis) |
| ✓ | Pago de impuestos estatales y federales a través de internet | |

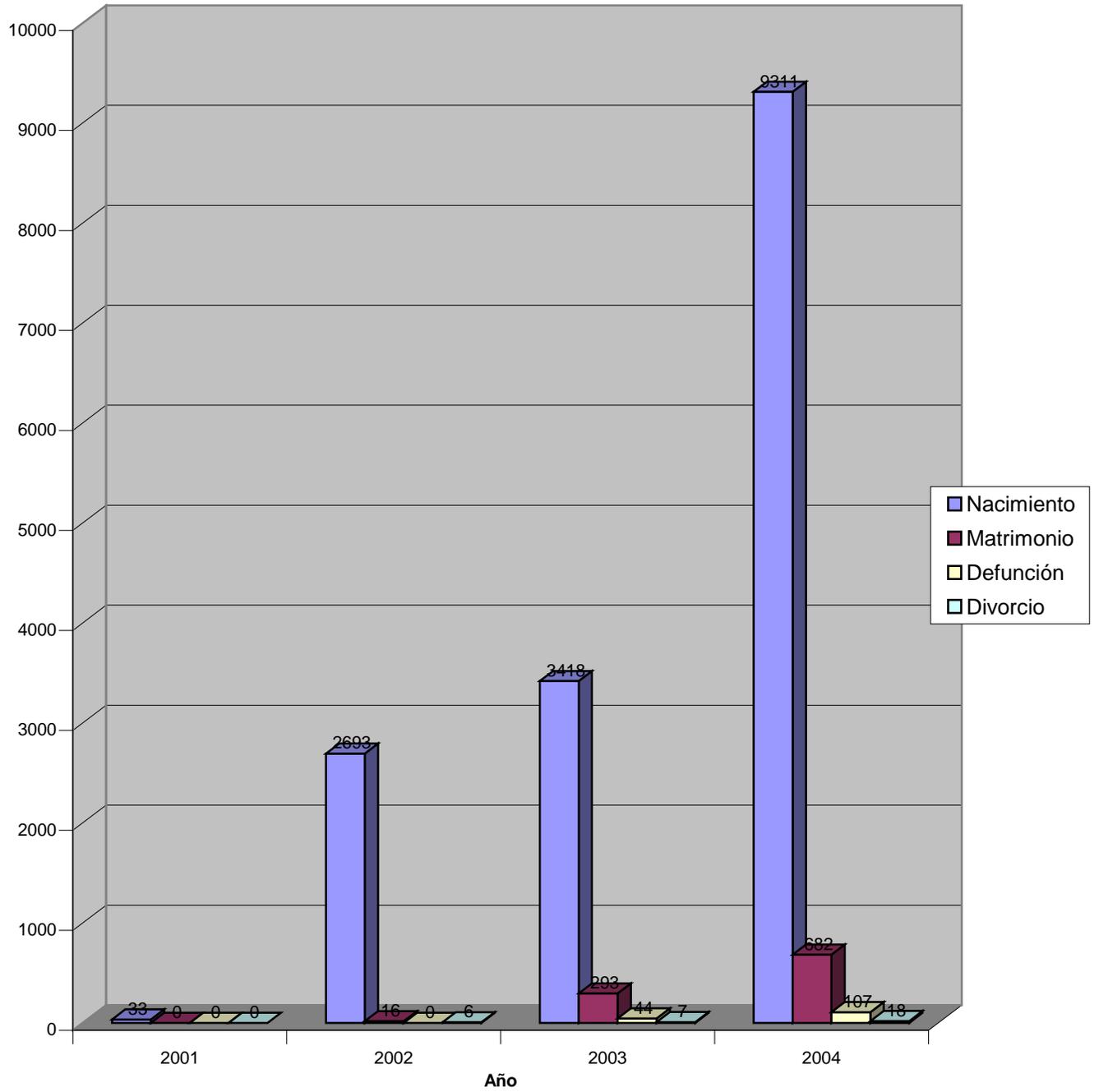
* El tiempo promedio de respuesta en trámites es de 30 segundos.

Población total del Municipio: 99,296. Hombres 49,532. Mujeres 49,764.

Actas certificadas expedidas:

| 2001 | | | | 2002 | | | | 2003 | | | | 2004 | | | |
|------|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|
| NAC | MAT | DEF | DIV |
| 33 | 0 | 0 | 0 | 2693 | 16 | 0 | 6 | 3418 | 293 | 44 | 7 | 9311 | 682 | 107 | 18 |

Tecomán



Kiosco “Wal Mart”

Municipio de Colima, Col.

Domicilio: Calzada Galván norte local 9.

El kiosco Wal Mart, al igual que el kiosco de Plaza Country esta ubicado en una plaza comercial del alto tránsito de personas, fue inaugurado en el año del 2001. Destaca entre los servicios que presta la renovación de licencias de conducir, la web del Gobierno del Estado de Colima y la web de la Secretaría de Fomento Económico. Como se ve en la gráfica de barras la demanda de copias certificadas del Registro Civil registra un incremento significativo en el año del 2003, ello obedece a que en el mes de enero se registró un sismo que afectó la oficina del Registro de la Presidencia Municipal de Colima, por otro lado la baja de demanda en el 2004 obedece a que se ofreció como alternativa el kioscos de servicios ubicado en Wal Mart Tecnológico y el kiosco Villa de Álvarez.

| | Servicios | Costos |
|---|--|---|
| ✓ | Estado de cuenta vehicular | \$5.00 |
| ✓ | Internet | gratis |
| ✓ | Constancias de estudio (SEP) | \$10.00 |
| ✓ | Web del Poder Judicial | (consulta gratis) |
| ✓ | Trámite de la CURP | (gratis) |
| ✓ | Constancias de no antecedentes penales | \$30.00 |
| ✓ | Copias certificadas del registro civil | \$30.00 |
| ✓ | Web de Gobierno del Estado de Colima | (consulta gratis) |
| ✓ | Renovación de licencias de conducir | \$140 motociclistas, \$240.00 chofer y \$330.00 automovilistas) |
| ✓ | Certificados de libertad de gravamen | \$132.00 sin gravamen/\$198.00 con gravamen |
| ✓ | Web de Fomento Económico | (consulta gratis) |
| ✓ | Pago de impuestos estatales y federales a través de internet | |

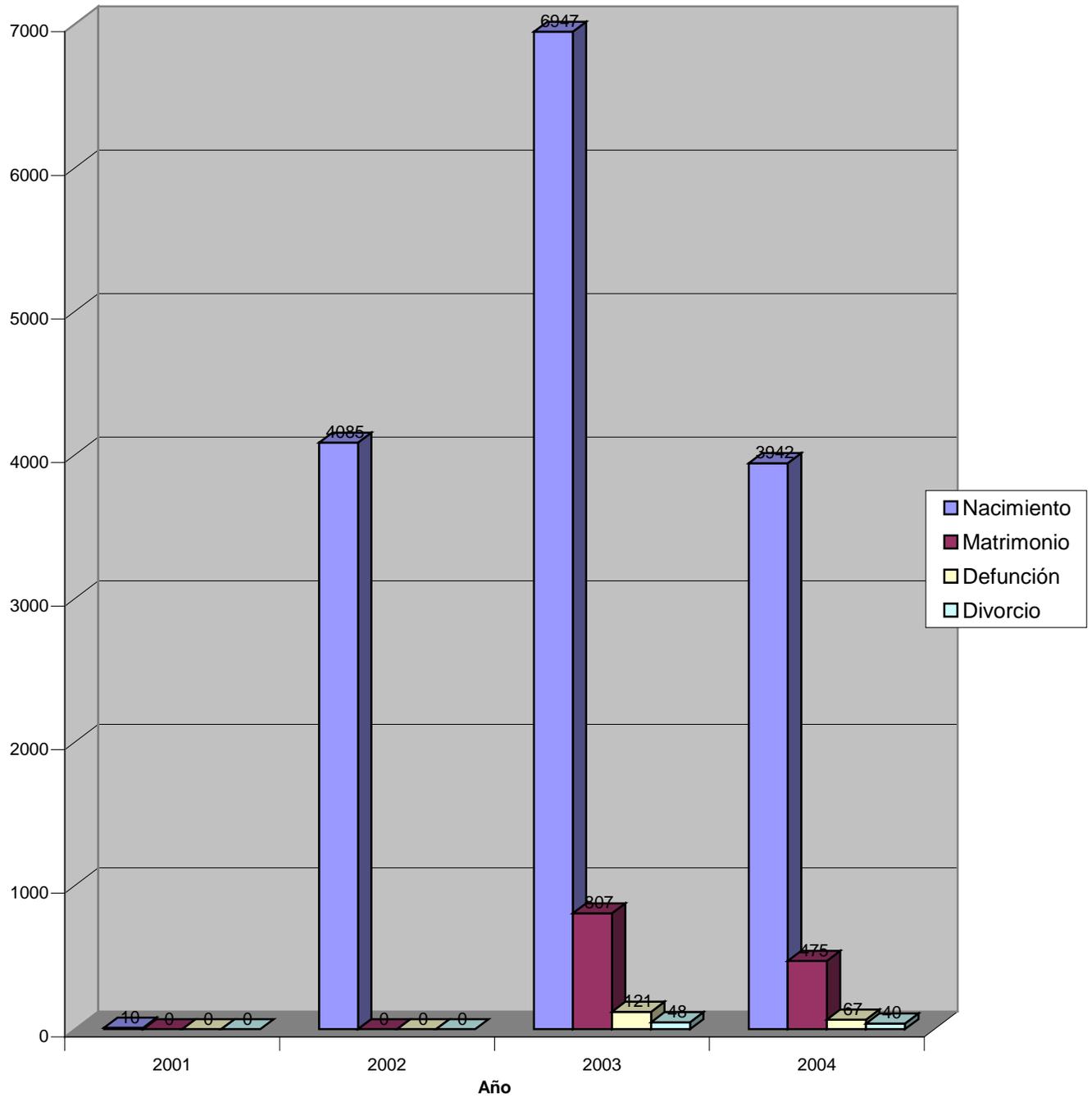
* El tiempo promedio de respuesta en trámites es de 30 segundos.

Población total del Municipio: 129,454. Hombres 62,634. Mujeres 66,820.

Actas certificadas expedidas:

| 2001 | | | | 2002 | | | | 2003 | | | | 2004 | | | |
|------|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|
| NAC | MAT | DEF | DIV |
| 10 | 0 | 0 | 0 | 4085 | 0 | 0 | 0 | 6947 | 807 | 121 | 48 | 3942 | 475 | 67 | 40 |

WALL-MART



Kiosco “Villa de Álvarez”

Municipio de Villa de Álvarez, Colima.

Domicilio: Av. Benito Juárez No. 20, local 18, frente a la Casa de la Cultura.

El Municipio de Villa de Álvarez se localiza en la parte norte del Estado de Colima, la cabecera municipal se encuentra unida a la Capital del Estado. El kiosco inició sus operaciones en el año del 2002. Entre los servicios que ofrece se cuenta con la web de la SEMARNAT, impresión de estados de cuenta de CIAPACOV e IVECOL, así como estados de cuenta vehicular. Como se ve en la gráfica de barras la demanda de copias certificadas del Registro Civil registra una tendencia ascendente.

| Servicios | Costos |
|--|---|
| ✓ Internet | (gratis) |
| ✓ Web de la SEMARNAT | (gratis) |
| ✓ Servicios agropecuarios | (consulta gratis) |
| ✓ Constancias de estudio (SEP) | \$10.00 |
| ✓ Impresión de estados de cuenta de CIAPACOV e IVECOL | (gratis) |
| ✓ Estado de cuenta vehicular | \$5.00 |
| ✓ Web del Poder Judicial | (consulta gratis) |
| ✓ Constancias de no antecedentes penales | \$30.00 |
| ✓ Copias certificadas del registro civil | \$30.00 |
| ✓ Certificados de libertad de gravamen | \$132.00 sin gravamen/\$198.00 con gravamen |
| ✓ Pago de impuestos estatales y federales a través de internet | |

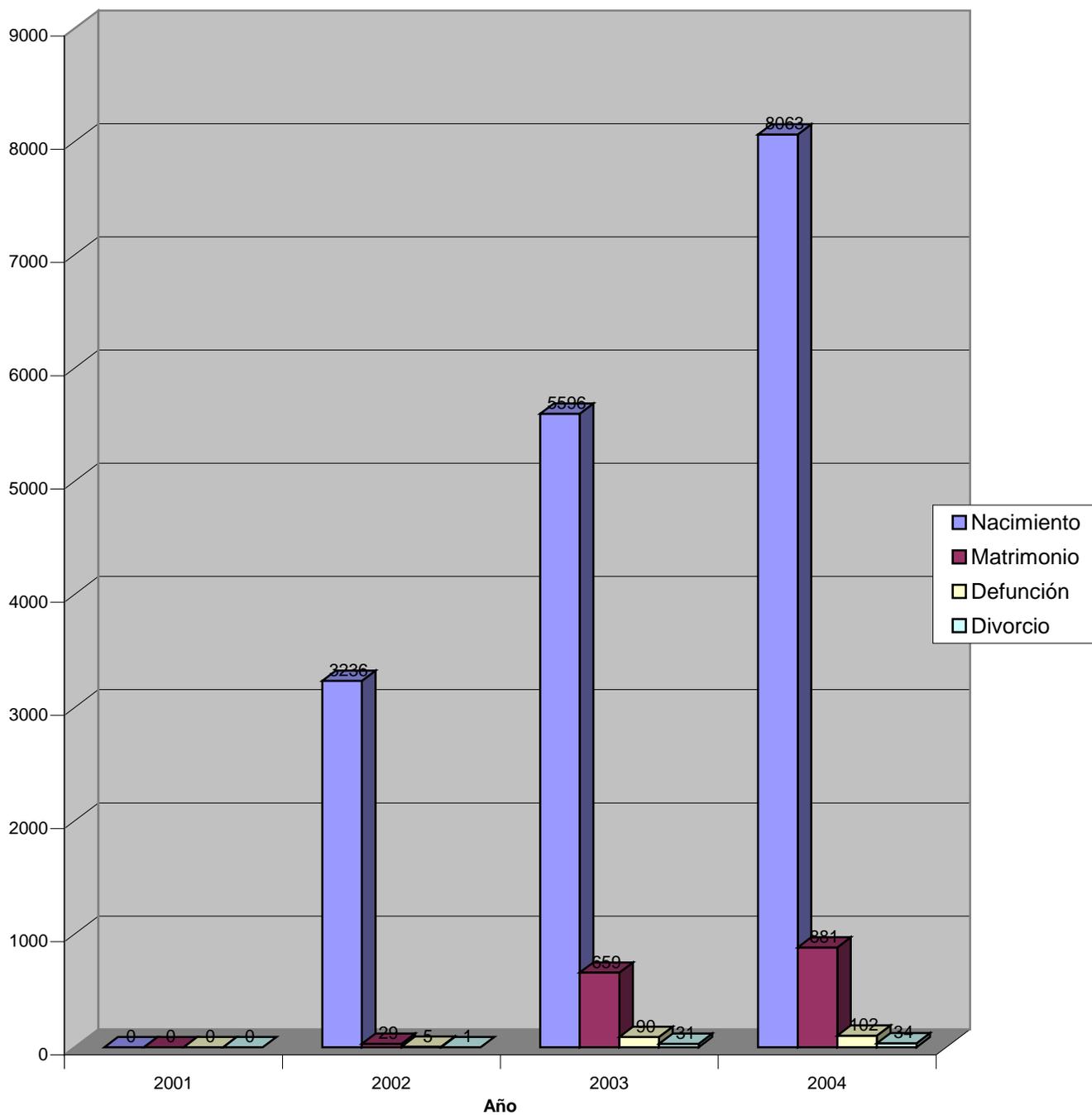
* El tiempo promedio de respuesta en trámites es de 30 segundos.

Población total del Municipio: 80,817. Hombres 39,132. Mujeres 41,685.

Actas certificadas expedidas:

| 2001 | | | | 2002 | | | | 2003 | | | | 2004 | | | |
|------|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|
| NAC | MAT | DEF | DIV |
| 0 | 0 | 0 | 0 | 3236 | 29 | 5 | 1 | 5596 | 659 | 90 | 31 | 8063 | 881 | 102 | 34 |

Villa de Álvarez



Kiosco “ Ixtlahuacán”

Municipio de Ixtlahuacán, Colima.

Domicilio: Morelos esquina con Victoria.

Este municipio se encuentra al sureste del Estado a 38 km. de la Ciudad de Colima, limitando con el municipio de Tecomán. El kiosco inició sus operaciones en el año del 2002. En términos económicos es el municipio más pobre y con menos población del Estado de Colima, pero de una riqueza cultural excepcional. El Kiosco ofrece monografías de Ixtlahuacán y es el único municipio en donde las escuelas primarias tienen un programa de visitas para que los alumnos realicen sus tareas con la consulta al internet.

| | Servicios | Costos |
|---|--|-------------------|
| ✓ | Constancias de no antecedentes penales | \$30.00 |
| ✓ | Copias certificadas del registro civil | \$30.00 |
| ✓ | Internet | (gratis) |
| ✓ | Estado de cuenta vehicular | \$5.00 |
| ✓ | Monografías de Ixtlahuacán | (consulta gratis) |
| ✓ | Constancias de estudio (SEP) | \$10.00 |
| ✓ | Pago de impuestos estatales y federales a través de internet | |

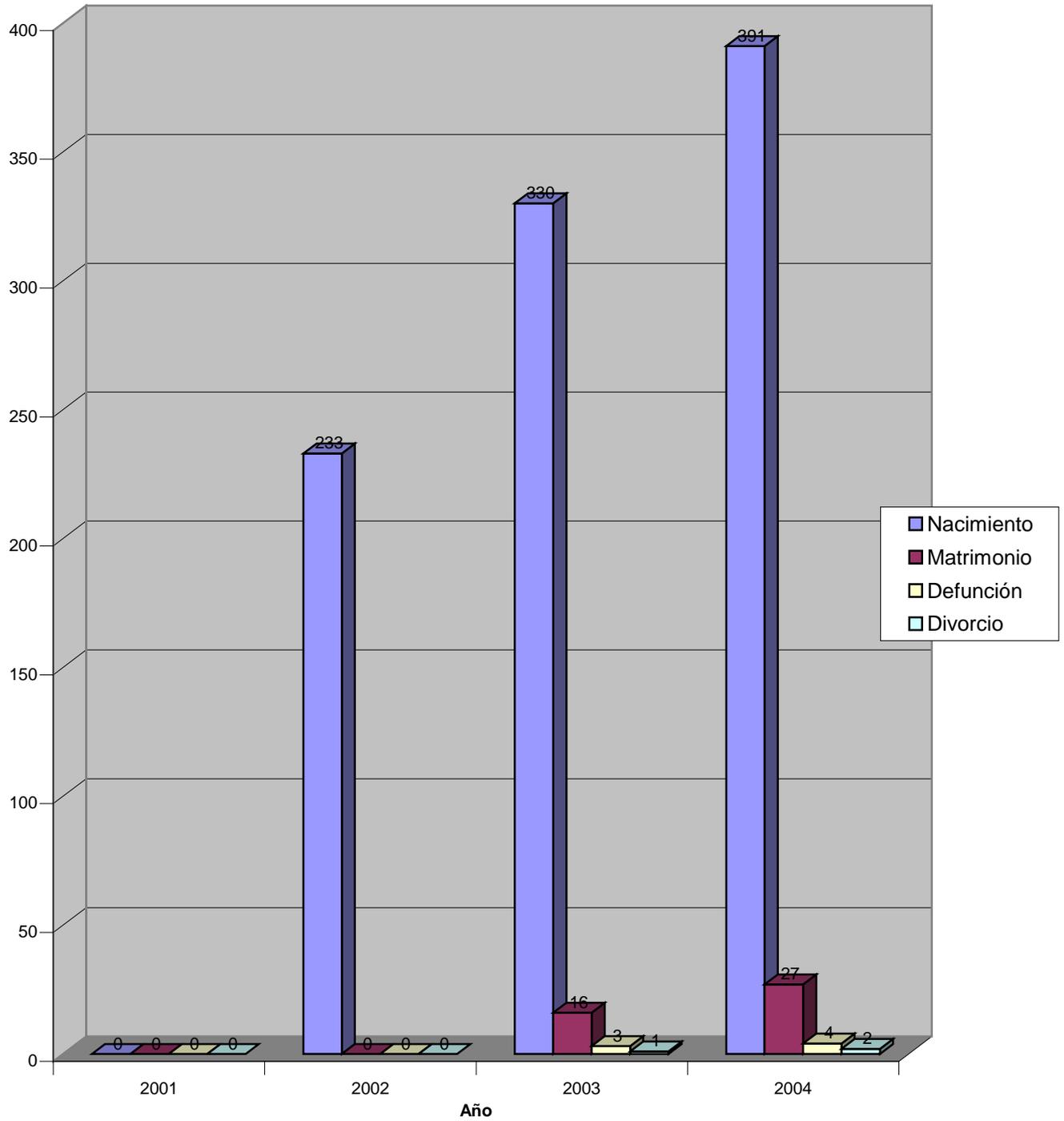
* El tiempo promedio de respuesta en trámites es de 30 segundos.

Población total del Municipio: 5,444. Hombres 2,747. Mujeres 2,697.

Actas certificadas expedidas:

| 2001 | | | | 2002 | | | | 2003 | | | | 2004 | | | |
|------|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|
| NAC | MAT | DEF | DIV |
| 0 | 0 | 0 | 0 | 233 | 0 | 0 | 0 | 330 | 16 | 3 | 1 | 391 | 27 | 4 | 2 |

Ixtlahuacán



Kiosco “ Cuauhtémoc”

Municipio de Cuauhtémoc, Colima.

Domicilio: Presidencia Municipal de Cuauhtémoc.

El municipio de Cuauhtémoc se encuentra a 17 km de la Ciudad de Colima. El kiosco inició sus operaciones en el año del 2002, ofreciendo entre sus servicios la impresión de estados de cuenta de IVECOL, monografías del municipio y servicios agropecuarios. La gráfica de barras muestra la tendencia ascendente en la demanda de copias certificadas del Registro Civil.

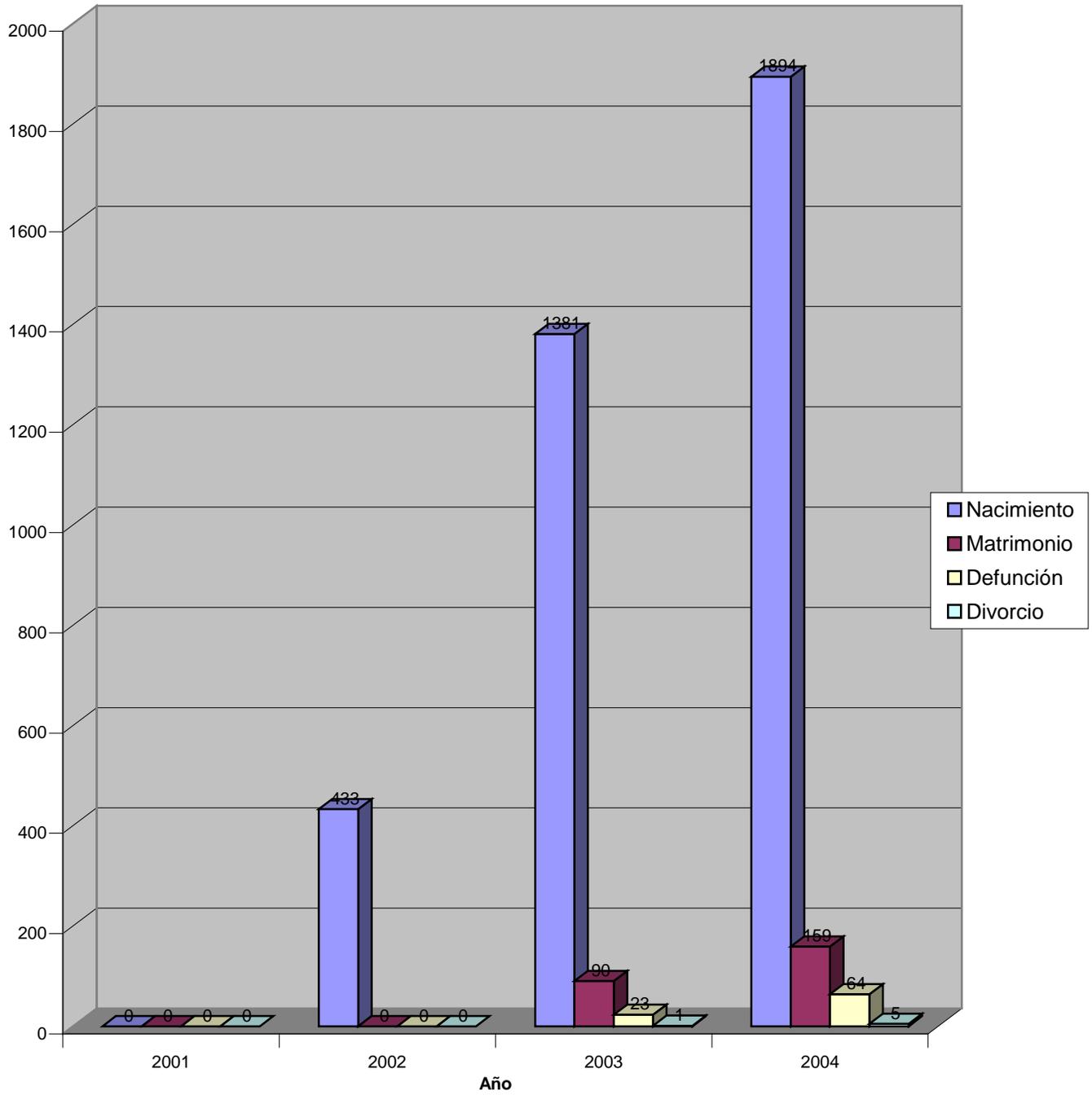
| Servicios | Costos |
|--|---|
| ✓ Monografías de Cuauhtémoc | (consulta gratis) |
| ✓ Certificados de libertad de gravamen | \$132.00 sin gravamen/\$198.00 con gravamen |
| ✓ Internet | (gratis) |
| ✓ Constancias de no antecedentes penales | \$30.00 |
| ✓ Copias certificadas del registro civil | \$30.00 |
| ✓ Constancias de estudio (SEP) | \$10.00 |
| ✓ Impresión de estados de cuenta de CIAPACOV e IVECOL | (gratis) |
| ✓ Servicios agropecuarios | (consulta gratis) |
| ✓ Estado de cuenta vehicular | \$5.00 |
| ✓ Pago de impuestos estatales y federales a través de internet | |
| * El tiempo promedio de respuesta en trámites es de 30 segundos. | |

Población total del Municipio: 26,691. Hombres 13,248. Mujeres 13,433.

Actas certificadas expedidas:

| 2001 | | | | 2002 | | | | 2003 | | | | 2004 | | | |
|------|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|
| NAC | MAT | DEF | DIV |
| 0 | 0 | 0 | 0 | 433 | 0 | 0 | 0 | 1381 | 90 | 23 | 1 | 1894 | 159 | 64 | 5 |

Cuahtémoc



Kiosco “ Armería”

Municipio de Armería, Colima.

Domicilio: Veracruz No. 10-C.

Armería es el más joven de los municipios del Estado de Colima y se encuentra a 55 km de la Ciudad de Colima. El nombre de Armería se originó porque ahí se armaban barcos en la época colonial. Es el kiosco que menor número de servicios presta, e inició sus operaciones en el año del 2003. La gráfica demuestra que en los dos años de servicio la demanda de actas de nacimiento se incrementó notablemente.

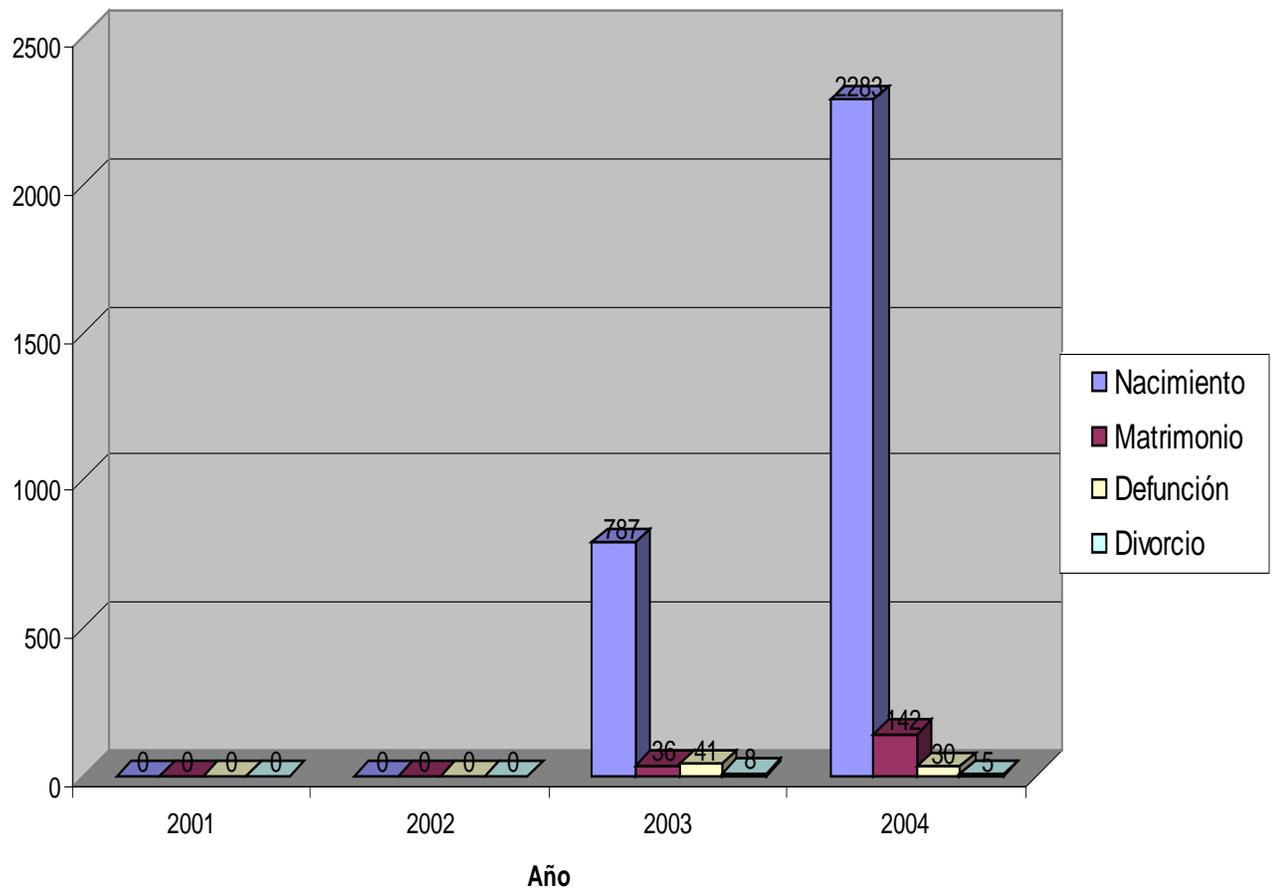
| Servicios | Costos |
|--|---|
| ✓ Internet | (gratis) |
| ✓ Estado de cuenta vehicular | \$5.00 |
| ✓ Constancias de no antecedentes penales | \$30.00 |
| ✓ Copias certificadas del registro civil | \$30.00 |
| ✓ Certificados de libertad de gravamen | \$132.00 sin gravamen/\$198.00 con gravamen |
| ✓ Pago de impuestos estatales y federales a través de internet <ul style="list-style-type: none"> ○ El tiempo promedio de respuesta en trámites es de 30 segundos. ○ | |

Población total del Municipio: 28,558. Hombres 14,177. Mujeres 14,381.

Actas certificadas expedidas:

| 2001 | | | | 2002 | | | | 2003 | | | | 2004 | | | |
|------|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|
| NAC | MAT | DEF | DIV |
| 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 787 | 36 | 41 | 8 | 2283 | 142 | 30 | 5 |

Armería



Kiosco “ Coquimatlán”

Municipio de Coquimatlán, Colima.

Domicilio: Reforma No. 155-A centro.

Coquimatlán se encuentra a 10 km de la Ciudad de Colima, ocupa el centro del territorio del Estado. Etimológicamente el nombre de Coquimatlán proviene de las raíces nahuas "coqui" (paloma o torcaza), "ma" de maitl que significa mano y "tlán" lugar, es decir "lugar donde se cazan o atrapan torcazas". Es uno de los kioscos que se instalaron en el Gobierno de Gustavo Vázquez Montes (2004) y la alta demanda de actas de nacimiento se da en función del reconocimiento que se tiene a nivel estatal de la eficiencia de sus servicios.

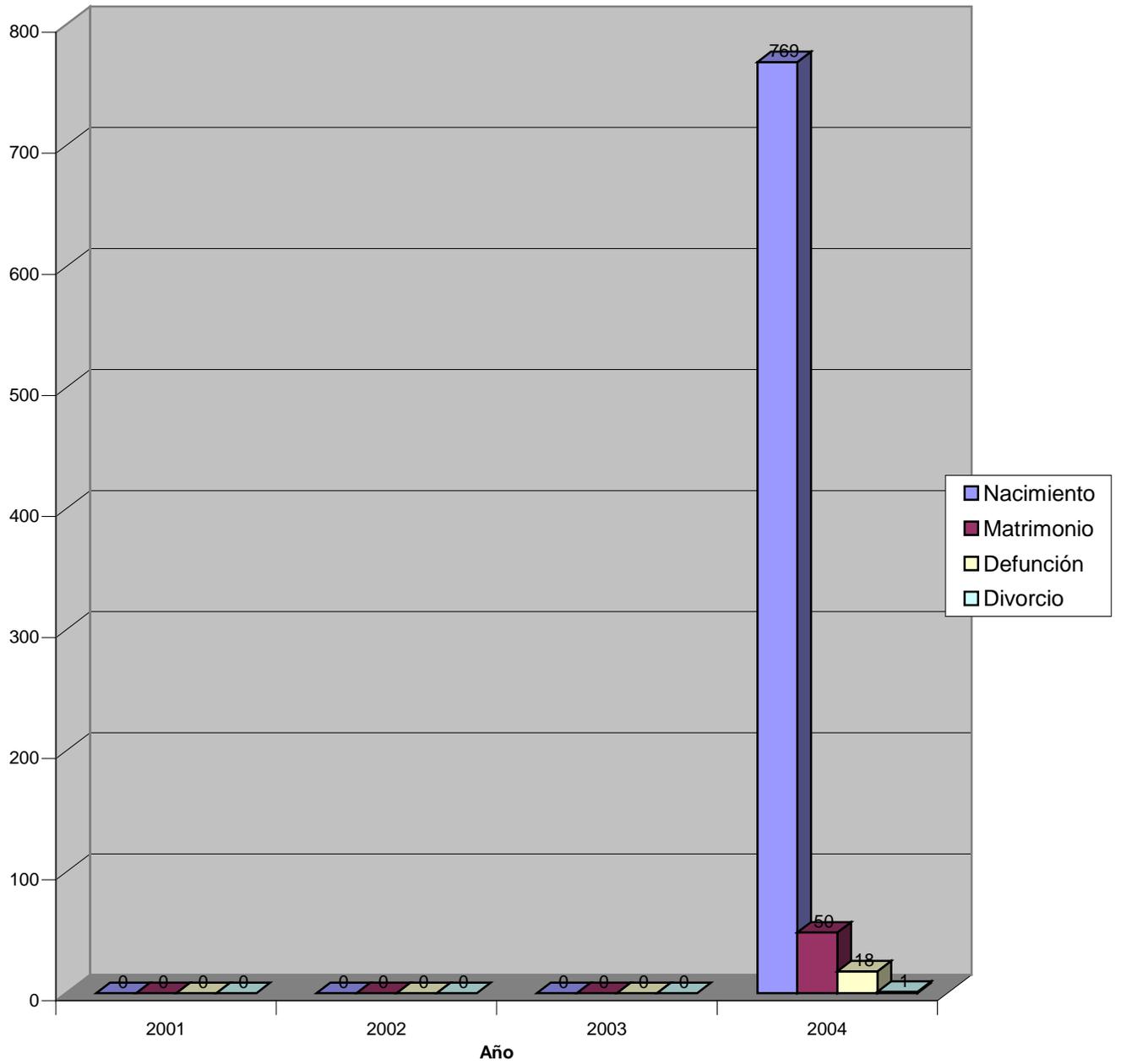
| | Servicios | Costos |
|--|--|-------------------|
| ✓ | Constancias de no antecedentes penales | \$30.00 |
| ✓ | Copias certificadas del registro civil | \$30.00 |
| ✓ | Constancias de estudio (SEP) | \$10.00 |
| ✓ | Internet | (gratis) |
| ✓ | Servicios de información | (consulta gratis) |
| ✓ | Pago de impuestos estatales y federales a través de internet | |
| * El tiempo promedio de respuesta en trámites es de 30 segundos. | | |

Población total del Municipio: 18,625. Hombres 9,232. Mujeres 9,393.

Actas certificadas expedidas:

| 2001 | | | | 2002 | | | | 2003 | | | | 2004 | | | |
|------|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|
| NAC | MAT | DEF | DIV |
| 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 769 | 50 | 18 | 1 |

Coquimatlán



Kiosco “ Minatitlán”

Municipio de Minatitlán, Colima.

Domicilio: Reforma No. 155-A centro.

El municipio de Minatitlán se localiza a 58 km de Colima, cuenta con el Consorcio Minero Peña Colorada uno de los más importantes productores de hierro en el país. Es otro de los kioscos instalado durante el Gobierno de Gustavo Vázquez Montes, fue inaugurado en el año 2004; a partir de su inauguración se manifiesta una alta demanda de actas de nacimiento.

Servicios

| | Costos |
|--|---|
| ✓ Constancias de no antecedentes penales | \$30.00 |
| ✓ Copias certificadas del registro civil | \$30.00 |
| ✓ Certificados de libertad de gravamen | \$132.00 sin gravamen/198.00 con gravamen |
| ✓ Internet | (gratis) |
| ✓ Trámite de la CURP | (gratis) |
| ✓ Servicios de información | (consulta gratis) |
| ✓ Estado de cuenta vehicular | (gratis) |
| ✓ Pago de impuestos estatales y federales a través de internet | |

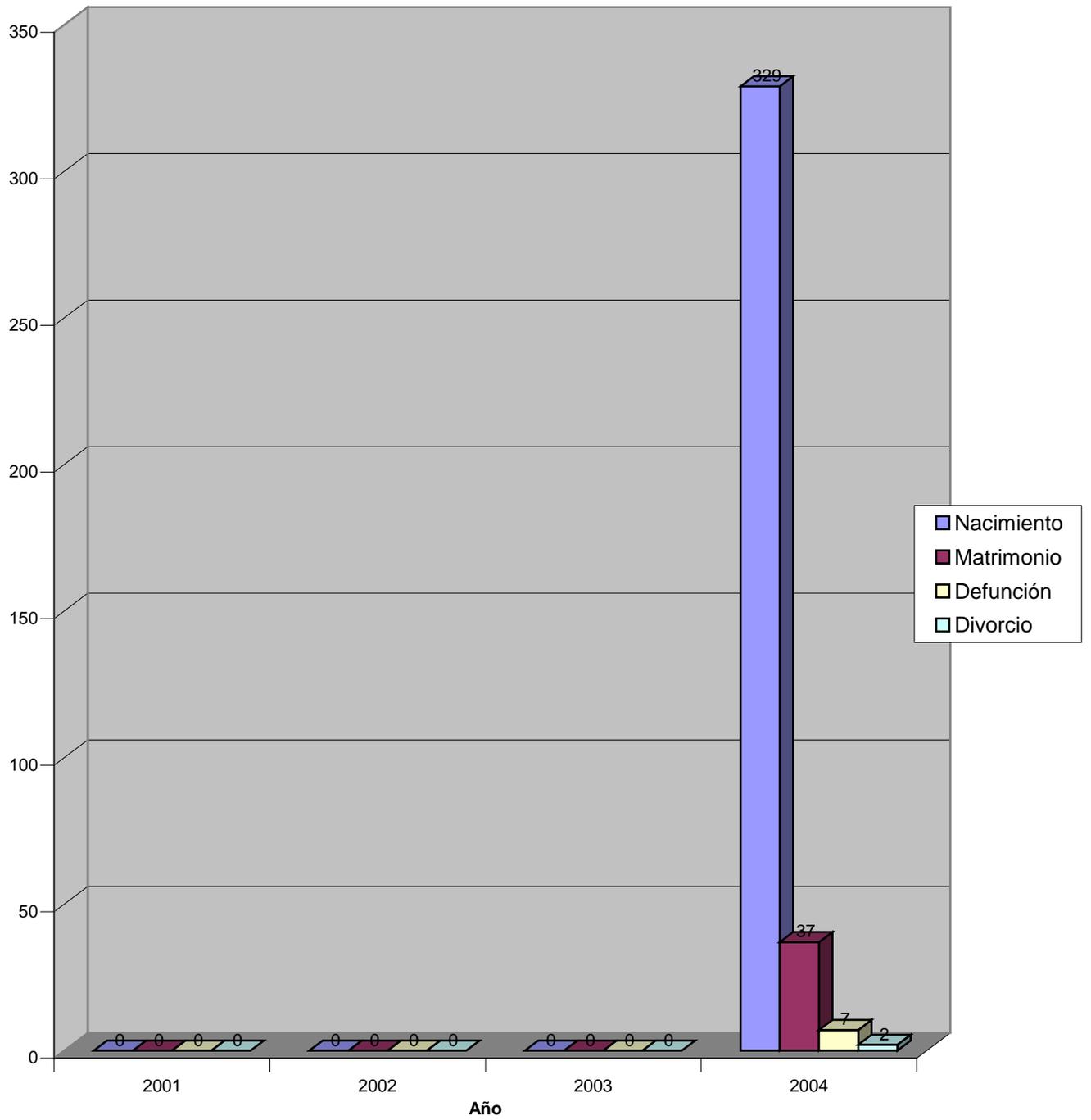
* El tiempo promedio de respuesta en trámites es de 30 segundos.

Población total del Municipio: 8,426. Hombres 4,318. Mujeres 4,108.

Actas certificadas expedidas:

| 2001 | | | | 2002 | | | | 2003 | | | | 2004 | | | |
|------|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|
| NAC | MAT | DEF | DIV |
| 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 329 | 37 | 7 | 2 |

Minatitlán



Kiosco “Quesería”

Municipio de Cuauhtémoc, Colima.

Domicilio: Cuauhtémoc S/N.

La Localidad de Quesería es una de las más grandes e importantes del Municipio de Cuauhtémoc, la actividad económica principal gira en torno al cultivo de caña de azúcar y a su proceso de refinamiento en lo que se conoce como el Ingenio Azucarero de Quesería.

| | Servicios | Costos |
|---|--|---|
| ✓ | Constancias de no antecedentes penales | \$30.00 |
| ✓ | Copias certificadas del registro civil | \$30.00 |
| ✓ | Certificados de libertad de gravamen | \$132.00 sin gravamen/198.00 con gravamen |
| ✓ | Internet | (gratis) |
| ✓ | Web del Gobierno del Estado | (consulta gratis) |
| ✓ | Estado de cuenta vehicular | (gratis) |
| ✓ | Trámite de la CURP | (gratis) |
| ✓ | Pago de impuestos estatales y federales a través de internet | |

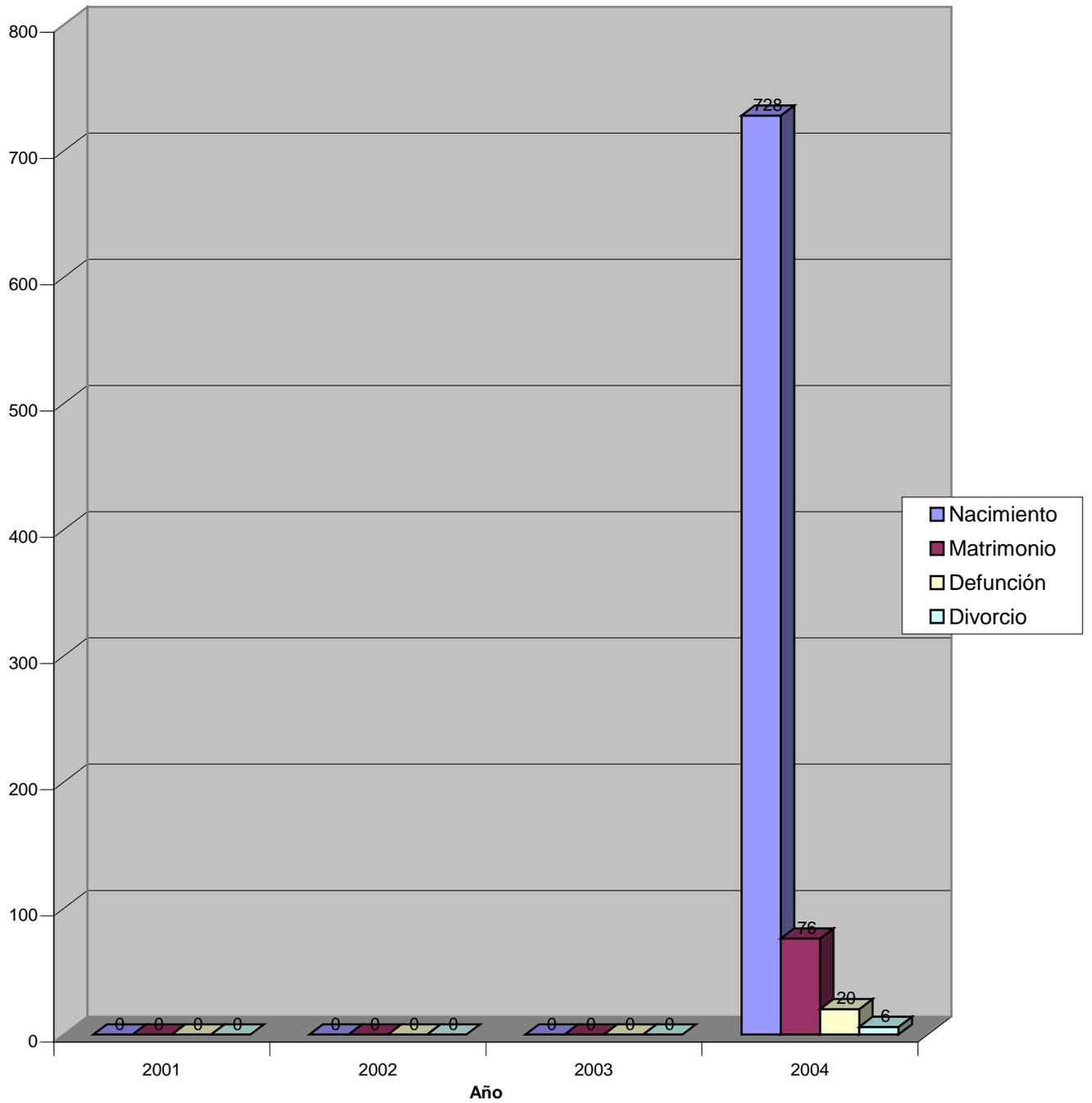
* El tiempo promedio de respuesta en trámites es de 30 segundos.

Población total de la Localidad: 8,130. Hombres 4,005. Mujeres 4,125.

Actas certificadas expedidas:

| 2001 | | | | 2002 | | | | 2003 | | | | 2004 | | | |
|------|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|
| NAC | MAT | DEF | DIV |
| 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 728 | 76 | 20 | 6 |

Quesería



Kiosco “Casa Colima”

Ubicada en el municipio de Guadalajara.

Estado: Jalisco.

Domicilio: Hidalgo No. 1158, colonia centro, sector Hidalgo, Guadalajara, Jal.

El kiosco de la Casa Colima esta instalado en la Ciudad de Guadalajara, Jalisco; los criterios que se siguieron para su apertura fueron el de considerar que es la ciudad del occidente del país en donde radica un mayor número de colimenses; también la Ciudad de Guadalajara ofrece alternativas de educación superior que son consideradas como opción por las familias colimenses de clase media alta y cuenta con una organización denominada “Colimenses radicados en Guadalajara”, misma que solicitó la instalación del kiosco de referencia.

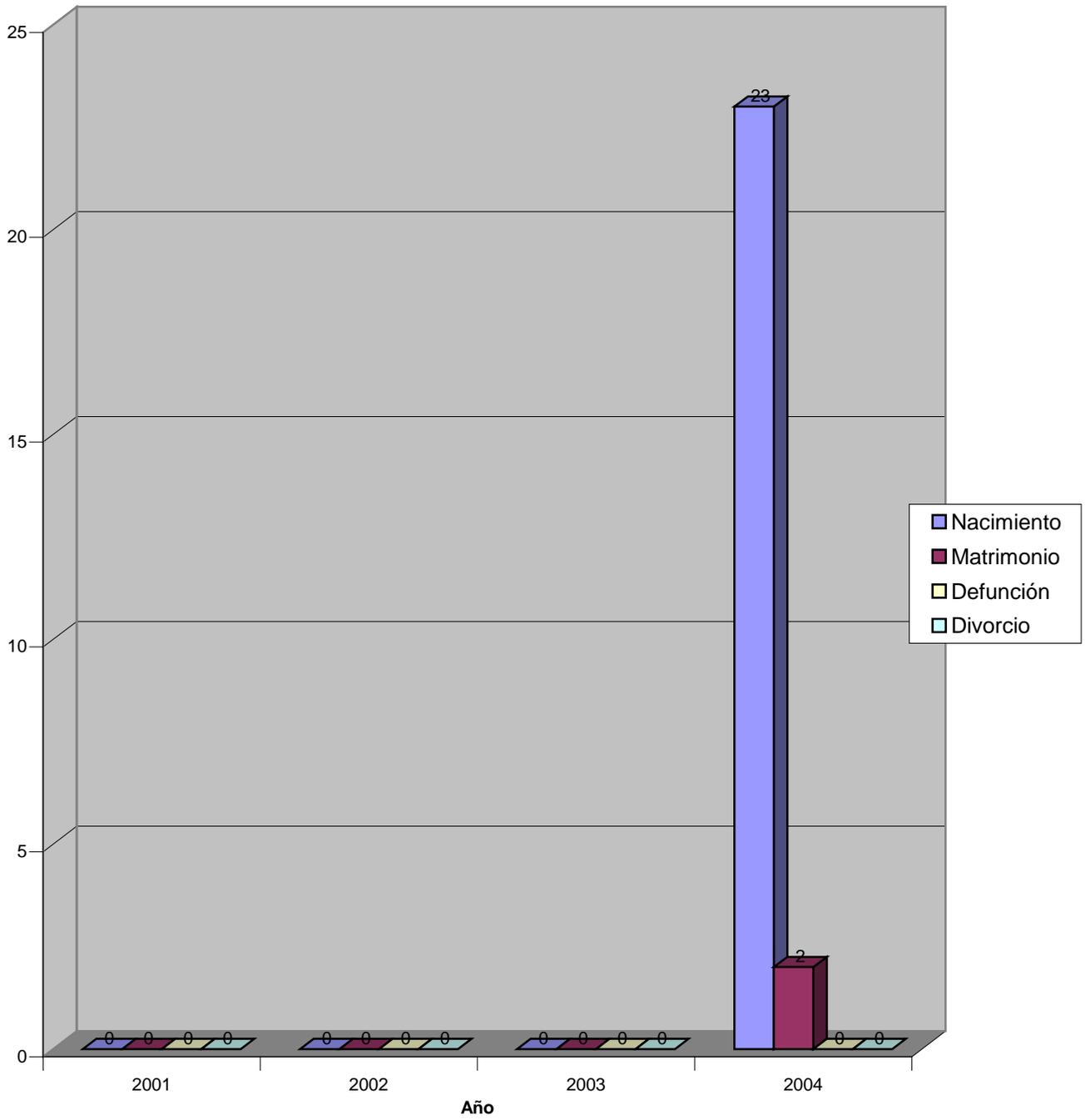
| Servicios | Costos |
|--|---|
| ✓ Constancias de no antecedentes penales | \$30.00 |
| ✓ Copias certificadas del registro civil | \$30.00 |
| ✓ Certificados de libertad de gravamen | \$132.00 sin gravamen/198.00 con gravamen |
| ✓ Pago de impuestos estatales y federales a través de internet | |
| * El tiempo promedio de respuesta en trámites es de 30 segundos. | |

Se considera que en Guadalajara viven alrededor de 75,000 personas nacidas en Colima.

Actas certificadas expedidas:

| 2001 | | | | 2002 | | | | 2003 | | | | 2004 | | | |
|------|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|
| NAC | MAT | DEF | DIV |
| 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 23 | 2 | 0 | 0 |

Guadalajara



Kiosco “ WalMart Tecnológico”

Municipio de Colima, Col.

Domicilio: Av. Tecnológico S/N

El kiosco Wal Mart-Tecnológico, al igual que el kiosco Wal Mart-Calzada Galván, esta ubicado en una plaza comercial del alto tránsito de personas, fue inaugurado en el año del 2004. Como se ve en la gráfica de barras la demanda de copias certificadas del Registro Civil es mínima, esto debido a que fue inaugurado en el tercer trimestre del 2004 (es el más “nuevo”). Con este kiosco son tres los que operan en el Municipio de Colima por lo que la distribución de los servicios que presta a la población es más equitativa.

| Servicios | Costos |
|--|---|
| ✓ Estado de cuenta vehicular | \$5.00 |
| ✓ Internet | gratis |
| ✓ Constancias de estudio (SEP) | \$10.00 |
| ✓ Web del Poder Judicial | (consulta gratis) |
| ✓ Trámite de la CURP | (gratis) |
| ✓ Constancias de no antecedentes penales | \$30.00 |
| ✓ Copias certificadas del registro civil | \$30.00 |
| ✓ Web de Gobierno del Estado de Colima | (consulta gratis) |
| ✓ Renovación de licencias de conducir | \$140 motociclistas, \$240.00 chofer y \$330.00 automovilistas) |
| ✓ Certificados de libertad de gravamen | \$132.00 sin gravamen/\$198.00 con gravamen |
| ✓ Web de Fomento Económico | (consulta gratis) |
| ✓ Pago de impuestos estatales y federales a través de internet | |

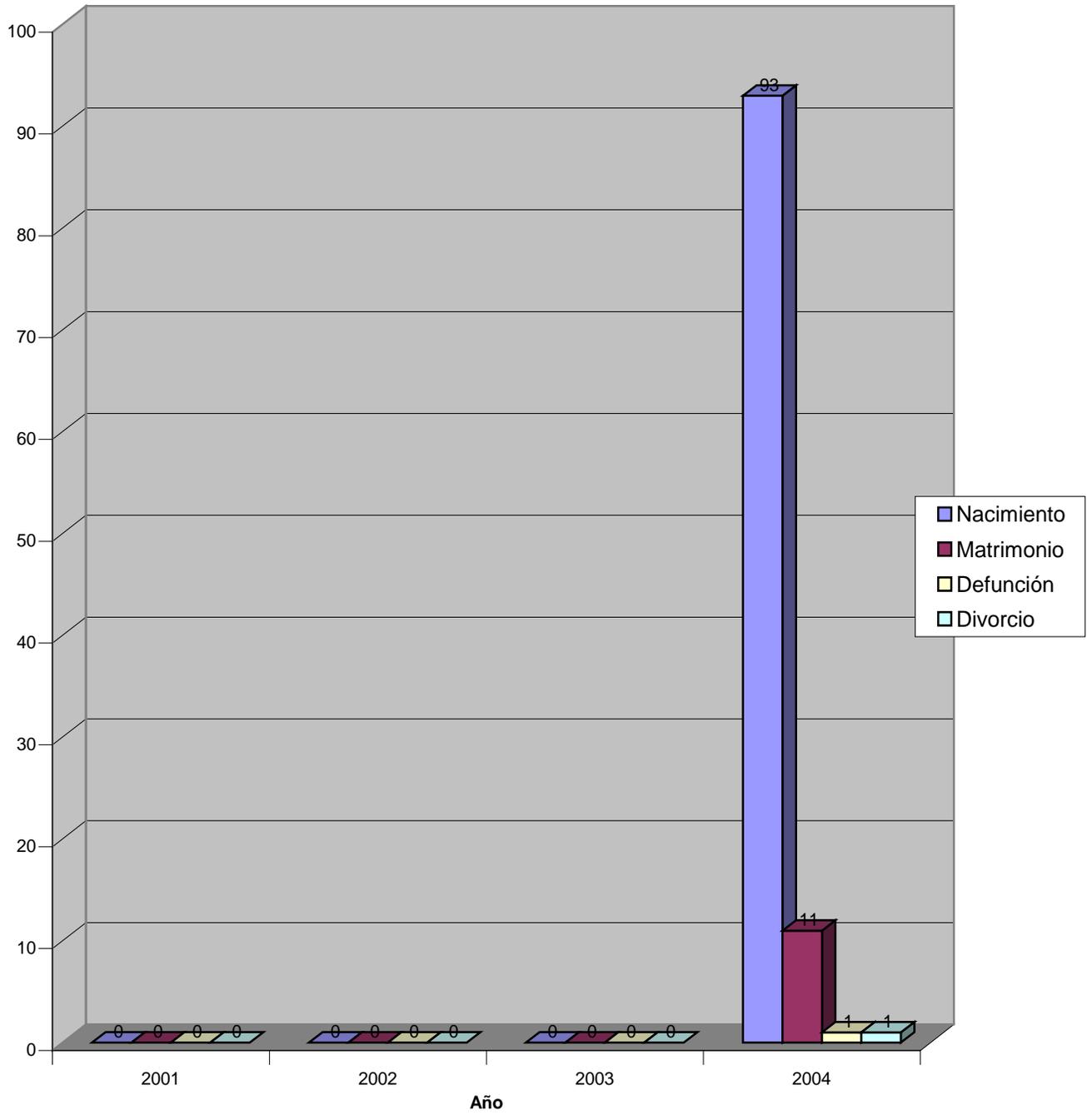
* El tiempo promedio de respuesta en trámites es de 30 segundos.

Población total del Municipio: 129,454. Hombres 62,634. Mujeres 66,820.

Actas certificadas expedidas:

| 2001 | | | | 2002 | | | | 2003 | | | | 2004 | | | |
|------|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|
| NAC | MAT | DEF | DIV |
| 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 93 | 11 | 1 | 1 |

WALL-MART Tecnológico

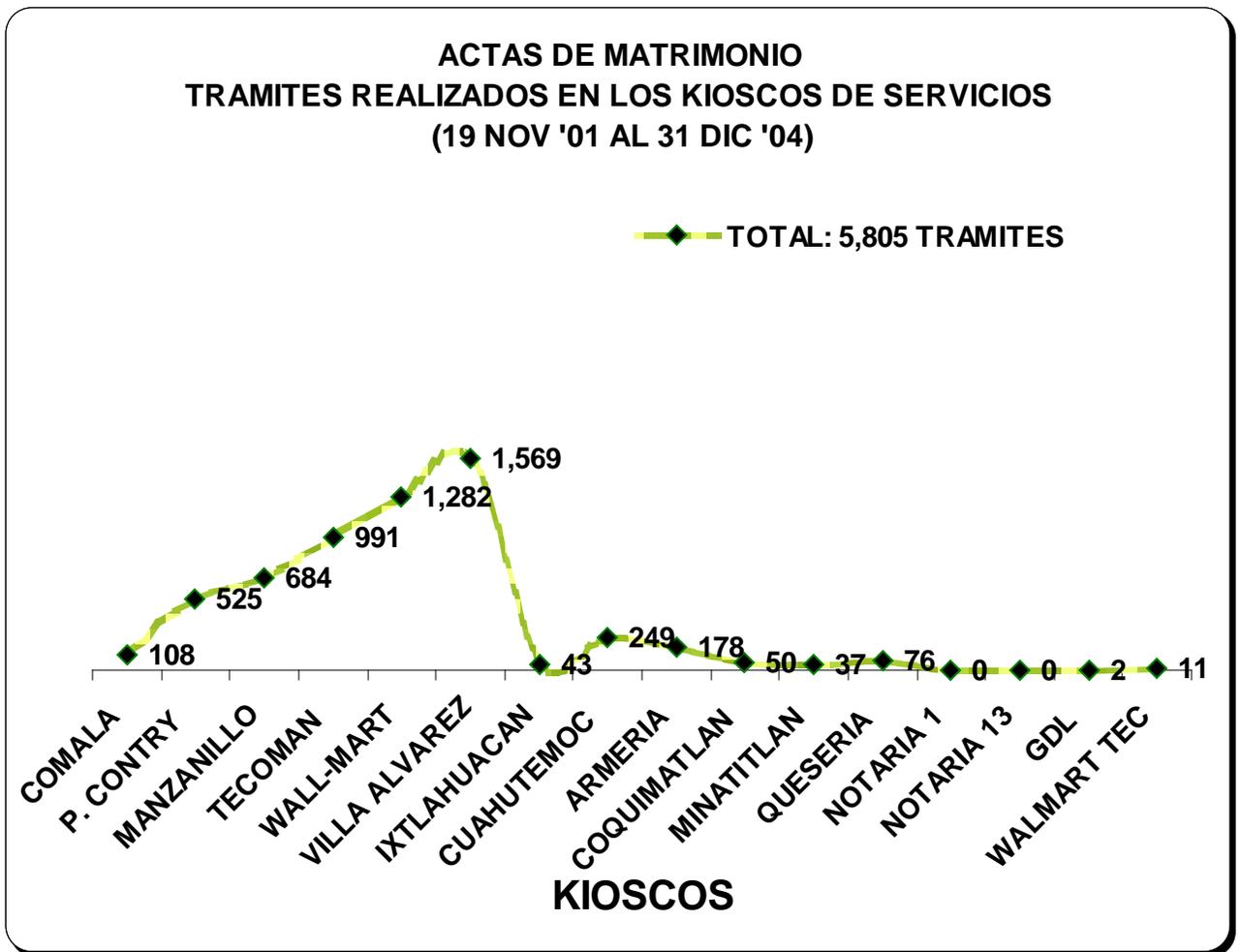


ANEXO NÚM 3

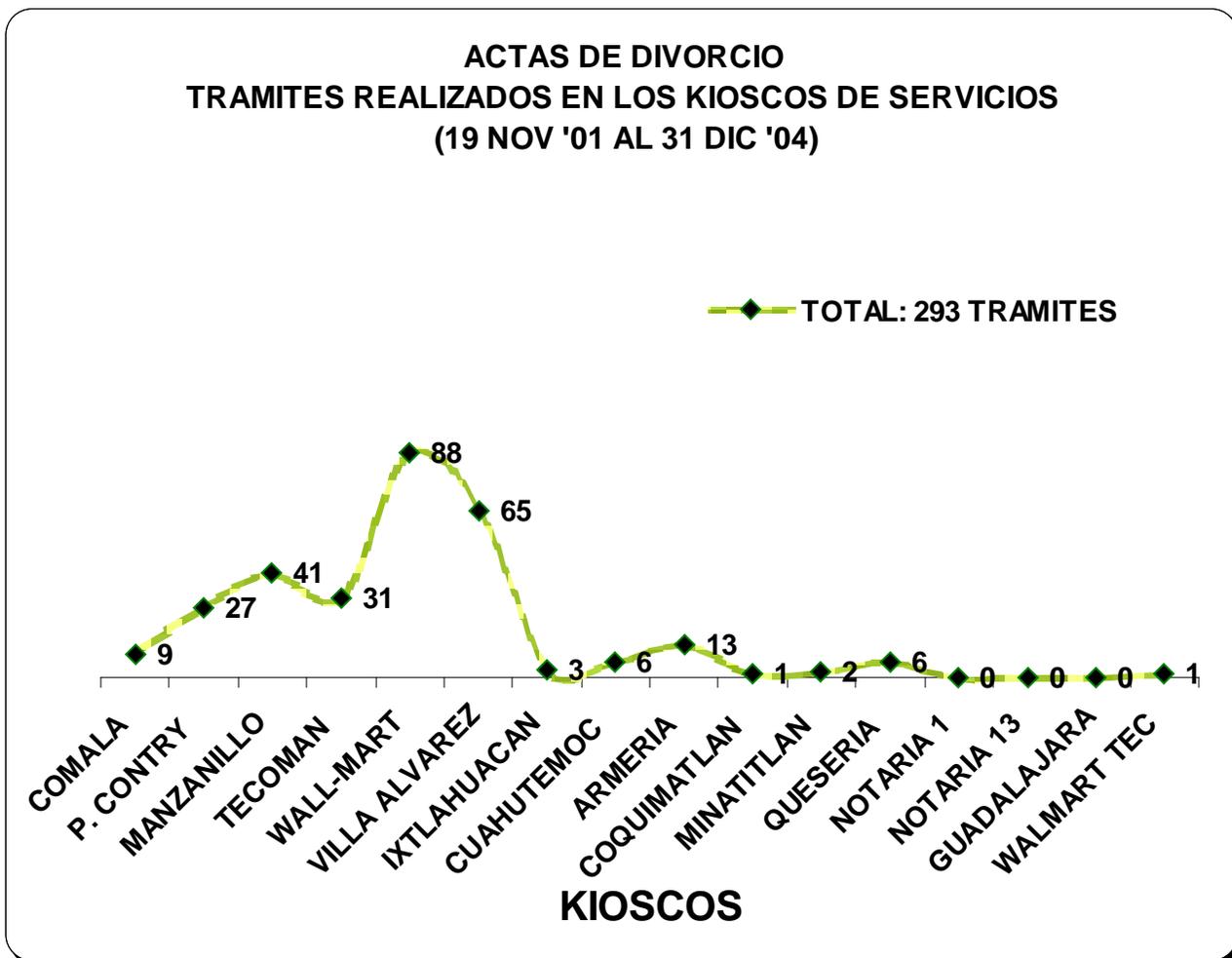
**GRÁFICAS DE LOS TRÁMITES REALIZADOS EN LOS KIOSCOS DE
SERVICIOS EN MATRIMONIOS, DIVORCIOS Y DEFUNCIONES**

ANEXO NÚM. 3

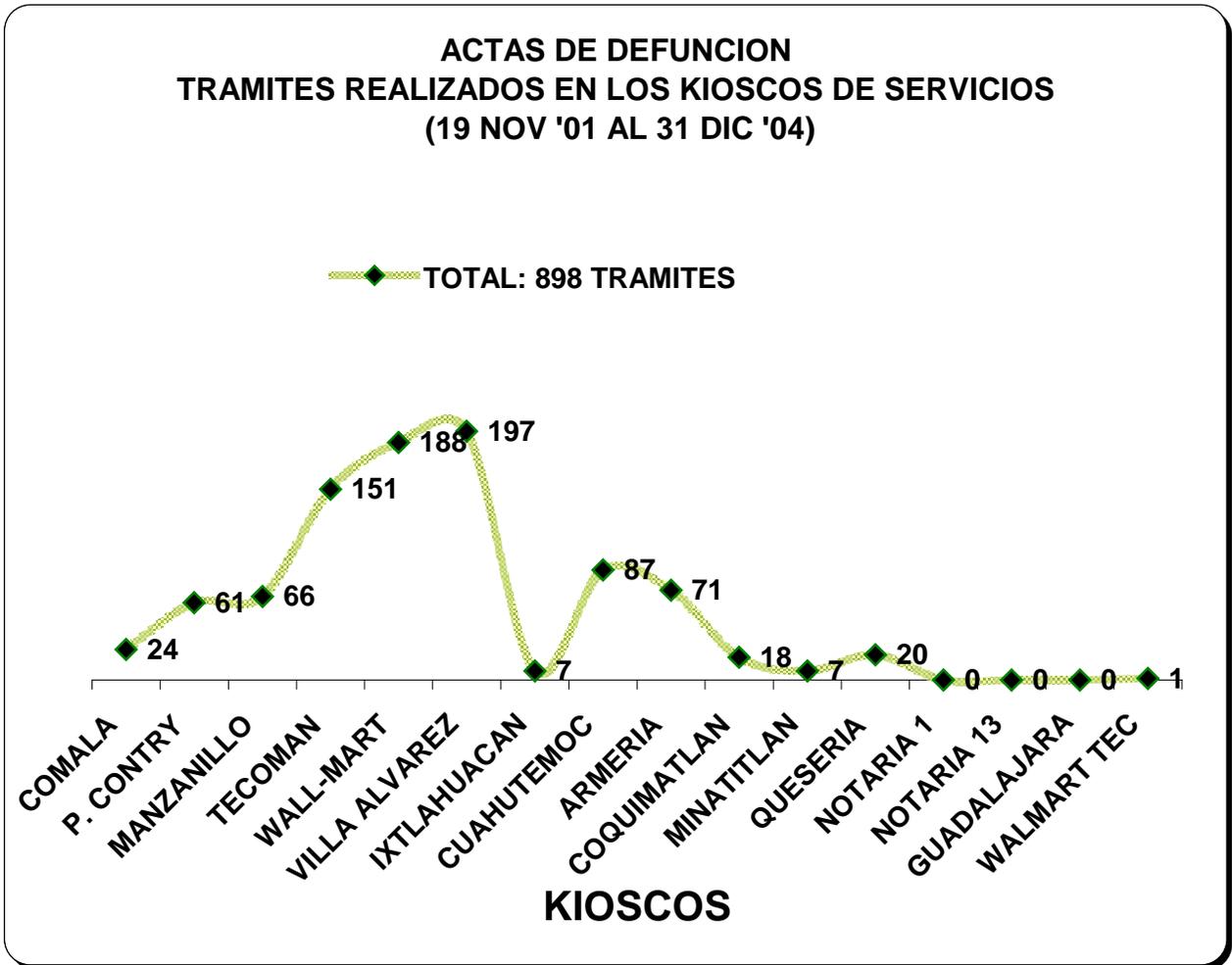
Gráfica Núm. 1



Gráfica Núm 2



Gráfica No. 3



Anexo Núm, 4

FORMATO DE ENCUESTA Y EXPRESIÓN GRÁFICA DE LA OPINIÓN DE LOS USUARIOS



1. Mencione si conoce los llamados “kioscos de servicios” instalados por el Gobierno del Estado.

Si No

2. ¿Sabe qué servicios proporcionan los kioscos?

Si No

3. Mencione tres de esos servicios proporcionados por el kiosco:

a) _____ b) _____ c) _____

4. ¿Ha tramitado algún servicio en el kiosco?

Si No

5. Mencione cuáles son los servicios que ha tramitado en el kiosco:

a) Acta de nacimiento
b) Constancias de estudio (SEP)
c) Actas de matrimonio
d) Trámite de CURP
e) Otra _____ ¿Cuál?

6. ¿Cuánto tiempo tarda en realizar el servicio?

a) menos de 1 minuto b) entre 1 y 5 minutos c) más de 5 minutos

7. ¿Cómo considera que es el precio del servicio?

a) Barato b) Caro c) Justo

8. ¿Cómo considera que es el servicio en términos de calidad?

Excelente Muy bueno Bueno

Regular Malo Muy malo

Anexo número 4

Expresión gráfica de la opinión de los usuarios

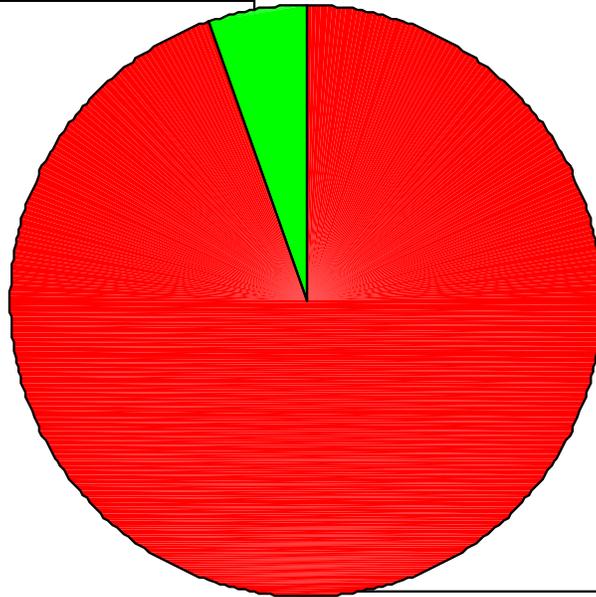
Mencione si conoce los llamados kioscos

| | Frequency | Percent | Valid Percent | Cumulative Percent |
|----------|-----------|---------|---------------|--------------------|
| Valid Si | 56 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

¿Sabe qué servicios proporcionan los kioscos?

| | Frequency | Percent | Valid Percent | Cumulative Percent |
|----------|-----------|---------|---------------|--------------------|
| Valid Si | 53 | 94.6 | 94.6 | 94.6 |
| No | 3 | 5.4 | 5.4 | 100.0 |
| Total | 56 | 100.0 | 100.0 | |

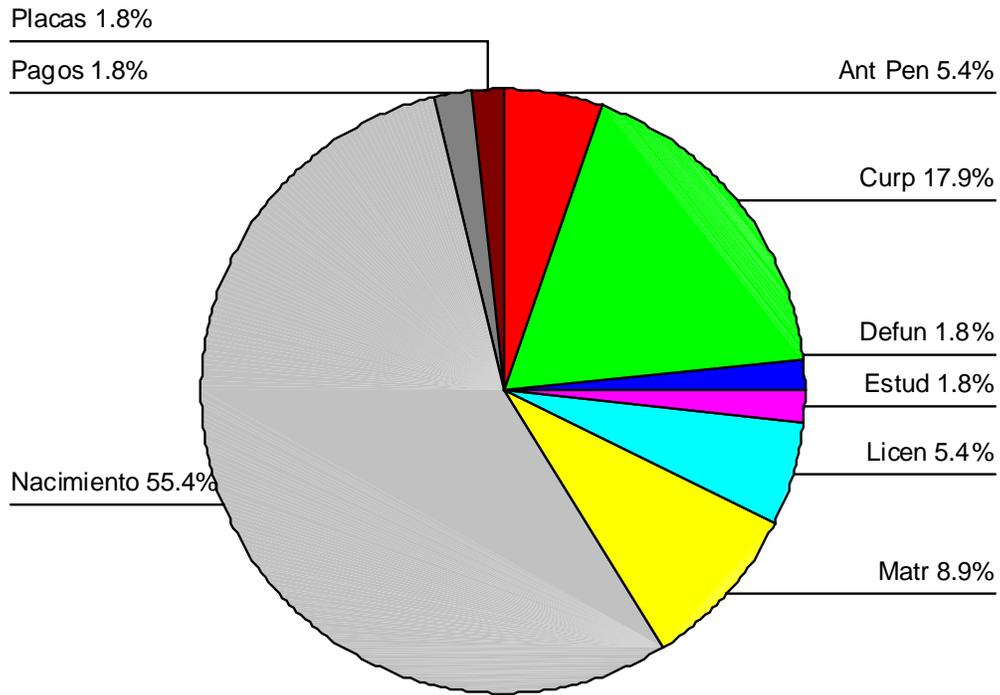
No Sabe 5.4%



Si Sabe 9.46%

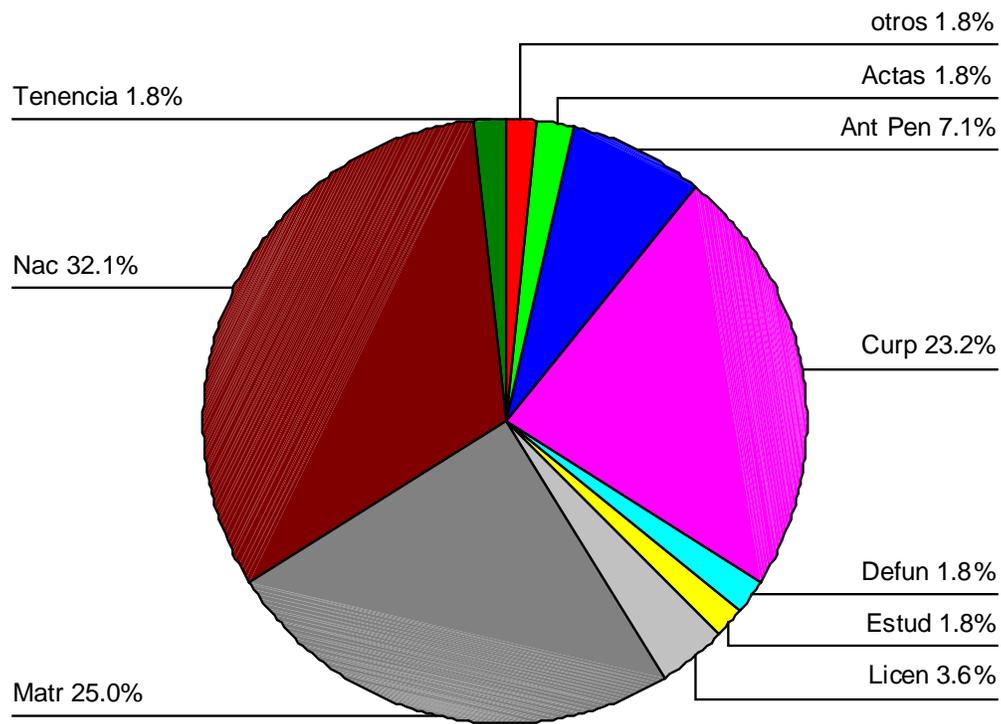
Mencione tres de esos servicios

| | Frequency | Percent | Valid Percent | Cumulative Percent |
|---------------|-----------|---------|---------------|--------------------|
| Valid ant pen | 3 | 5.4 | 5.4 | 5.4 |
| curp | 10 | 17.9 | 17.9 | 23.2 |
| defun | 1 | 1.8 | 1.8 | 25.0 |
| estud | 1 | 1.8 | 1.8 | 26.8 |
| licen | 3 | 5.4 | 5.4 | 32.1 |
| matr | 5 | 8.9 | 8.9 | 41.1 |
| nac | 31 | 55.4 | 55.4 | 96.4 |
| pagos | 1 | 1.8 | 1.8 | 98.2 |
| placas | 1 | 1.8 | 1.8 | 100.0 |
| Total | 56 | 100.0 | 100.0 | |



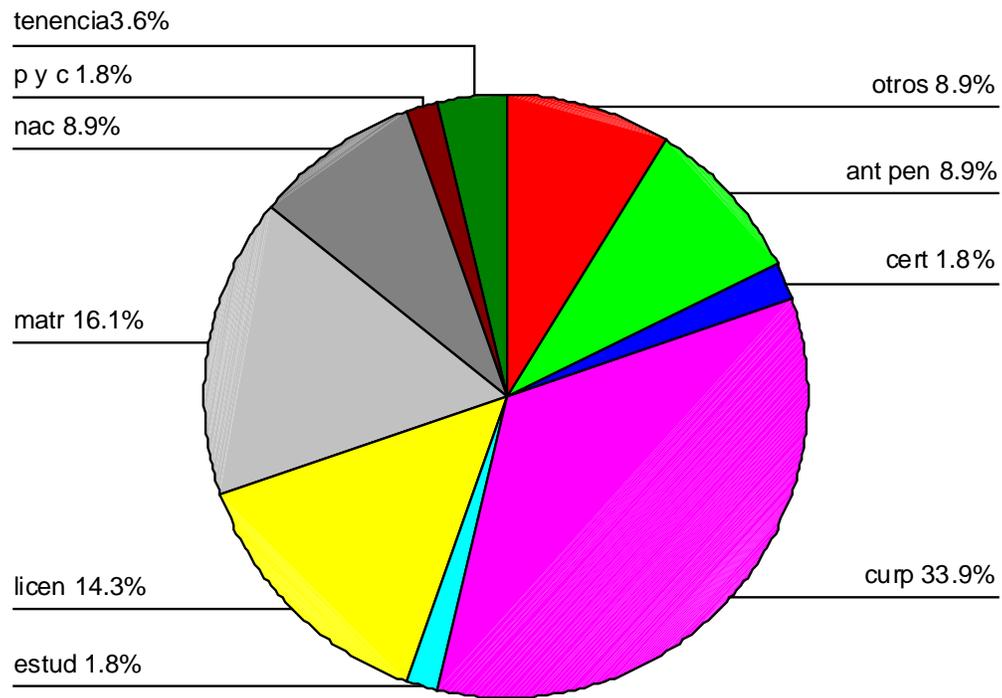
Mencione tres de esos servicios

| | Frequency | Percent | Valid Percent | Cumulative Percent |
|-------------|-----------|---------|---------------|--------------------|
| Valid otros | 1 | 1.8 | 1.8 | 1.8 |
| actas | 1 | 1.8 | 1.8 | 3.6 |
| ant pen | 4 | 7.1 | 7.1 | 10.7 |
| curp | 13 | 23.2 | 23.2 | 33.9 |
| defun | 1 | 1.8 | 1.8 | 35.7 |
| estud | 1 | 1.8 | 1.8 | 37.5 |
| licen | 2 | 3.6 | 3.6 | 41.1 |
| matr | 14 | 25.0 | 25.0 | 66.1 |
| nac | 18 | 32.1 | 32.1 | 98.2 |
| tenencia | 1 | 1.8 | 1.8 | 100.0 |
| Total | 56 | 100.0 | 100.0 | |



Mencione tres de esos servicios

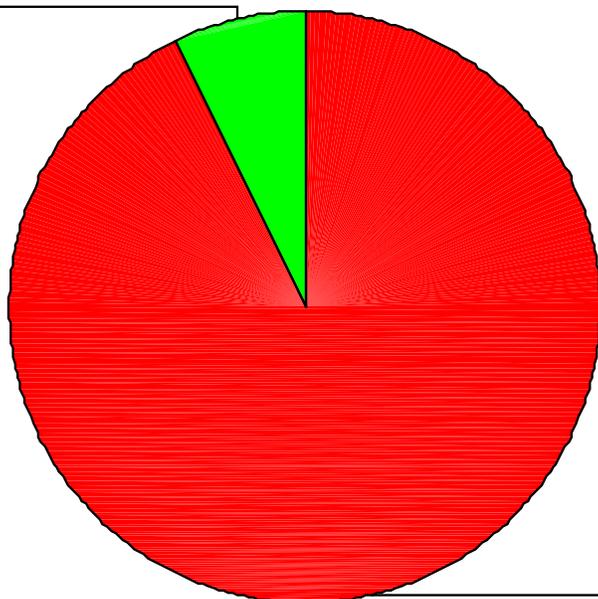
| | Frequency | Percent | Valid Percent | Cumulative Percent |
|----------|-----------|---------|---------------|--------------------|
| Valid | 5 | 8.9 | 8.9 | 8.9 |
| ant pen | 5 | 8.9 | 8.9 | 17.9 |
| cert | 1 | 1.8 | 1.8 | 19.6 |
| curp | 19 | 33.9 | 33.9 | 53.6 |
| estud | 1 | 1.8 | 1.8 | 55.4 |
| licen | 8 | 14.3 | 14.3 | 69.6 |
| matr | 9 | 16.1 | 16.1 | 85.7 |
| nac | 5 | 8.9 | 8.9 | 94.6 |
| p y c | 1 | 1.8 | 1.8 | 96.4 |
| tenencia | 2 | 3.6 | 3.6 | 100.0 |
| Total | 56 | 100.0 | 100.0 | |



¿Ha tramitado algún servicio en el kiosk?

| | Frequency | Percent | Valid Percent | Cumulative Percent |
|----------|-----------|---------|---------------|--------------------|
| Valid Si | 52 | 92.9 | 92.9 | 92.9 |
| No | 4 | 7.1 | 7.1 | 100.0 |
| Total | 56 | 100.0 | 100.0 | |

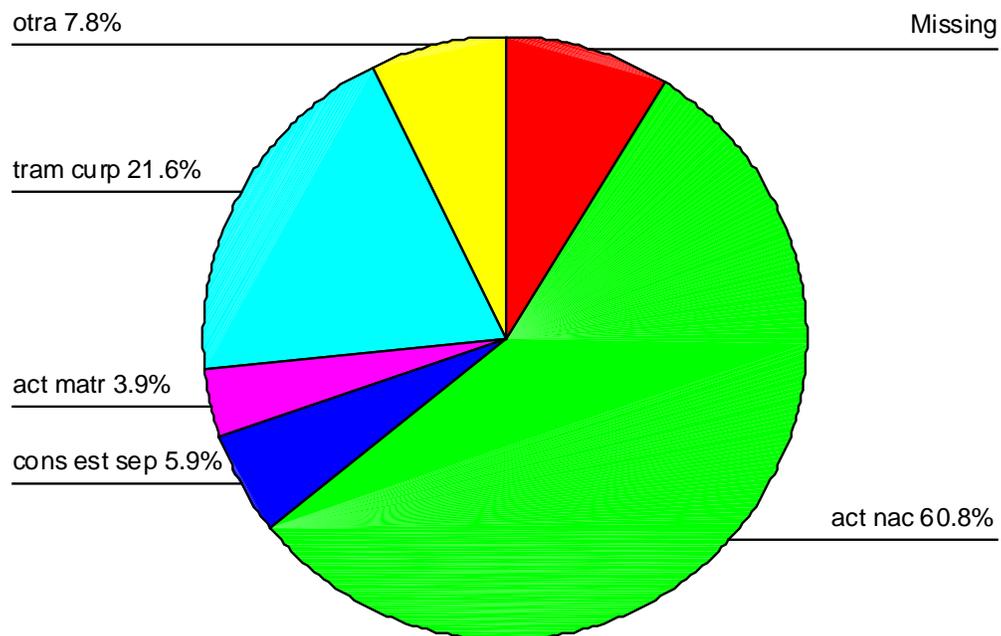
No 7.1%



Si 92.9%

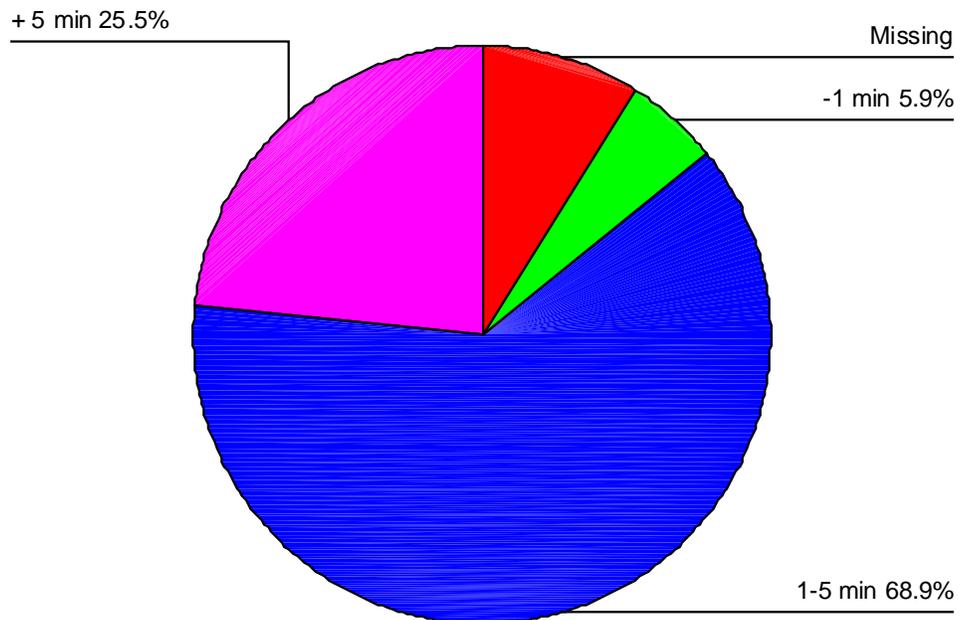
Menciona cuáles son los servicios que ha tramitado en el kiosco

| | | Frequency | Percent | Valid Percent | Cumulative Percent |
|---------|------------------------------|-----------|---------|---------------|--------------------|
| Valid | acta de nacimiento | 31 | 55.4 | 60.8 | 60.8 |
| | Constancias de estudio (SEP) | 3 | 5.4 | 5.9 | 66.7 |
| | Actas de matrimonio | 2 | 3.6 | 3.9 | 70.6 |
| | Trámite de CURP | 11 | 19.6 | 21.6 | 92.2 |
| | Otra | 4 | 7.1 | 7.8 | 100.0 |
| | Total | 51 | 91.1 | 100.0 | |
| Missing | System | 5 | 8.9 | | |
| Total | | 56 | 100.0 | | |



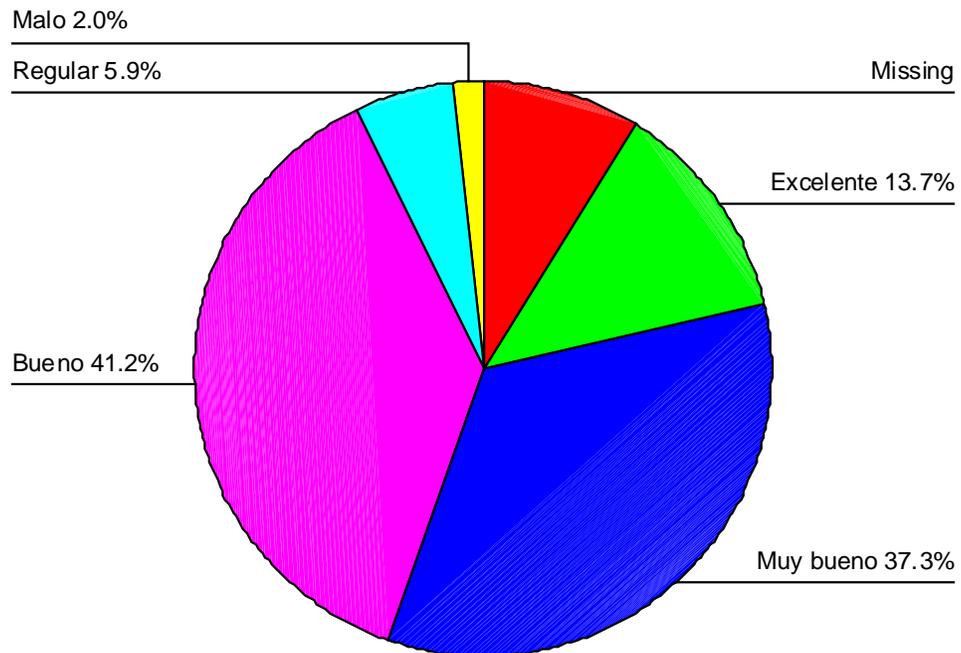
¿Cuánto tiempo tarda en realizar el servicio?

| | | Frequency | Percent | Valid Percent | Cumulative Percent |
|---------|---------------------|-----------|---------|---------------|--------------------|
| Valid | menos de 1 minuto | 3 | 5.4 | 5.9 | 5.9 |
| | entre 1 y 5 minutos | 35 | 62.5 | 68.6 | 74.5 |
| | más de 5 minutos | 13 | 23.2 | 25.5 | 100.0 |
| | Total | 51 | 91.1 | 100.0 | |
| Missing | System | 5 | 8.9 | | |
| Total | | 56 | 100.0 | | |



¿Cómo considera que es el servicio en terminos de calidad?

| | | Frequency | Percent | Valid Percent | Cumulative Percent |
|---------|-----------|-----------|---------|---------------|--------------------|
| Valid | excelente | 7 | 12.5 | 13.7 | 13.7 |
| | muy bueno | 19 | 33.9 | 37.3 | 51.0 |
| | bueno | 21 | 37.5 | 41.2 | 92.2 |
| | regular | 3 | 5.4 | 5.9 | 98.0 |
| | malo | 1 | 1.8 | 2.0 | 100.0 |
| | Total | 51 | 91.1 | 100.0 | |
| Missing | System | 5 | 8.9 | | |
| Total | | 56 | 100.0 | | |



¿Cómo considera que es el precio del servicio?

| | | Frequency | Percent | Valid Percent | Cumulative Percent |
|---------|--------|-----------|---------|---------------|--------------------|
| Valid | Barato | 9 | 16.1 | 17.3 | 17.3 |
| | Caro | 8 | 14.3 | 15.4 | 32.7 |
| | Justo | 35 | 62.5 | 67.3 | 100.0 |
| | Total | 52 | 92.9 | 100.0 | |
| Missing | System | 4 | 7.1 | | |
| Total | | 56 | 100.0 | | |

