

Las estructuras institucionales y la agenda digital en México

Ma. Teresa Montalvo Romero*

RESUMEN: *Sí bien, la adopción de las tecnologías de la información y comunicación impacta la vida de los ciudadanos mejorando el acceso y la eficiencia de los Servicios Públicos y creando espacios de transparencia, tan sólo es posible a través de un acuerdo de Estado que establezca una agenda nacional hacia una sociedad del Conocimiento. En este sentido, la Cámara de Diputados del Congreso de la Federación ha creado la Comisión Especial para la Promoción del Acceso Digital a los Mexicanos, Esta Comisión junto con la Asociación Mexicana de Internet (Amipci, A.C.) han enfocado su trabajo hacia la elaboración de un proyecto de ley que permita la creación de una agenda digital nacional. Esto permitirá el desarrollo de estructuras de S.I.C. y de gobierno Digital, para facilitar la inclusión de todos los ciudadanos en la red.*

El trabajo enfoca su análisis en los siguientes elementos que consideramos debe cuidar la propuesta que será presentada en fechas próximas:

- a) Derecho y acceso a la información y la protección de datos*
- b) La planeación como parte medular de las*

ABSTRACT: *Considering that the adoption of information and communication technologies impacts the lives of citizens improving access and efficiency in public services and creating spaces of transparency, it is only possible through an agreement of State that establishes a national agenda towards a knowledge society. To this purpose, mexican Congress has created the Special Commission for Promoting Digital Access to Mexicans. This commission along with the Mexican Internet Association (Amipci A.C.) have focused their attention towards the making of a law that permits the creation of a national digital agenda. This will allow the development of SIC structures and digital government, to ease the inclusion of all citizens in the net.*

This work focuses its analysis in the following elements, which we think should be considered in the proposal that will be presented in days to come.

- a) Law and information access and data protection.*
- b) Planning as the core of public politics.*
- c) Knowledge society and infrastructure*
- d) Institutionalality*

* Doctora en Derecho Público por la Universidad Veracruzana. Catedrática de la Facultad de Ciencias Administrativas y Sociales de la Universidad Veracruzana. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

políticas públicas

c) *La Sociedad del conocimiento y la infraestructura*

d) *Institucionalidad*

e) *La agenda digital en el gobierno electrónico en México, como reflexión final.*

Palabras claves: *Gobierno electrónico-agenda digital.*

e) *Digital agenda in electronic government as a final reflection.*

Key Words: *Electronic government, digital agenda.*

SUMARIO: 1. El proyecto de agenda digital para México. 2. Derecho a la información y protección de datos. 3. La planeación como parte medular de las políticas públicas. 4. La Sociedad del conocimiento y la infraestructura. 5. Institucionalidad. 6. La agenda digital en el gobierno electrónico en México, como reflexión final. Bibliografía.

1. El proyecto de agenda digital para México

El gobierno electrónico es una de las herramientas que los gobiernos federales y estatales en nuestro país han implementado para prestar sus servicios y cumplir con sus objetivos a un número mayor de la población. Es dentro de este esquema que a partir de la actual legislatura federal en México, se ha propuesto por la Comisión Especial para la Promoción del Acceso Digital a los Mexicanos a través del diputado Carlos Torres y por la Asociación Mexicana de Internet (Amipci, A.C.), tienen la intención de presentar la Agenda Digital de México, la cual representaría según los autores, la visión general del acceso de los mexicanos a la sociedad de la información.

Por lo señalado, sobre todo por el diputado Torres, esta agenda vendría a sistematizar todos los esfuerzos que en materia de gobierno electrónico se ha realizado en el ámbito federal, tendría las funciones de un inventario de los programas digitales, que conlleve a no duplicar esfuerzos en los sistemas que se encuentran inmersos dentro de las políticas públicas federales y estatales, como lo son el plan nacional de desarrollo, los planes sectoriales y en cada uno de los planes de desarrollo de las entidades federativas.

En México, tenemos a partir del gobierno de Vicente Fox Quezada (2000-2006), un sistema denominado e-México, el cual tiene como objetivo propiciar, conducir e integrar los esfuerzos necesarios con la finalidad de incluir a la mayoría de la población dentro de la sociedad de la información y el conocimiento, mediante el desarrollo de tres ejes rectores o estrategias principales: Conectividad, Contenidos y Sistemas.

Las estructuras Institucionales y la agenda digital en México

La conectividad mediante la instalación de Centros Comunitarios Digitales y el desarrollo de las redes satelitales de conectividad de e-México, que ofrecen servicios electrónicos a través del acceso a equipos de cómputo e Internet, permitiendo a la población en general beneficiarse de los contenidos que se ofrecen en la red mundial.

Los Contenidos Digitales representan para la población datos, información, conocimientos, capacitación, trámites y servicios digitales en general. Destacan temas de importancia para toda la sociedad y que son los relacionados a educación, salud, economía, ciencia y tecnología, industria, turismo y gobierno principalmente y que en respuesta a los resultados del Foro de Consulta Ciudadana fueron enmarcados en cuatro grandes rubros que fueron consolidados como los pilares del Sistema Nacional e-México: e-Aprendizaje, e-Salud, e-Gobierno y e-Economía.

El sistema se aplica a través de la participación digital, modelo diseñado e Instrumentado por la Coordinación del Sistema Nacional e-México para iniciar el despliegue de la sociedad de la información y el conocimiento en México, para lograr la colaboración y participación de los distintos actores de la Sociedad. Incluye la experiencia en proyectos similares en el resto del mundo, en un afán de cooperación y apoyo con el entorno externo, el SNe-México ha venido desarrollando, casi desde su nacimiento, una serie de proyectos en conjunto con otras instituciones, organismos y asociaciones latinoamericanas y mundiales, con el propósito de incluir las mejores prácticas internacionales.

Para coadyuvar en este esfuerzo el 9 de diciembre del 2005, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo para crear la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico, con el objetivo de establecer una coordinación de carácter formal y multisectorial la cual impulse el desarrollo del gobierno electrónico en la Administración Pública Federal, atendiendo en sí las recomendaciones del estudio sobre e-gobierno en México por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE.

Todavía no contamos con alguna versión de la iniciativa que se presentará, pero consideramos que deberá tomar en cuenta aspectos, que son básicos para adecuarla al marco jurídico mexicano.

2. Derecho a la Información y protección de datos

En México, el 11 de junio de 2002 entra en vigor la ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental que es reglamentaria del artículo sexto constitucional, para su aplicación se crea el 12 de junio del 2003 el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, que tiene como objetivo promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades, la creación de estas instituciones han creado toda una serie de modificaciones en el desarrollo de la administración pública y en general en los tres poderes de la unión, ya que ha surgido la necesidad de ver con más detalle la protección de datos personales para no violar la protección integral de la vida privada.

Alrededor del derecho a la información existen una serie de derechos inmersos mismos que a continuación enumeramos: 1. Derecho a que los ciudadanos conozcamos a través de los portales electrónicos de cada una de las instituciones gubernamentales sus indicadores de gestión; 2. El derecho de los ciudadanos a acceder a la información, a través de solicitudes que se realicen a las autoridades responsables de la misma; 3. El derecho a la protección de los datos personales de los ciudadanos que se encuentran en manos de las autoridades, para esto, las autoridades clasifican la información en pública, restringida y confidencial.

Como parte de la protección al derecho de intimidad y a la protección de datos, en el artículo 16 de norma fundamental se hace alusión a que nadie puede ser molestado en su persona, familia o bienes si no es por orden de autoridad competente, además de establecer lo referente a la intervención de las comunicaciones y a la protección de datos

En opinión de Acuña Llamas, también dentro de estas reformas que se hicieron al artículo 6° constitucional, se contienen cinco reservas de ley, mismas que significan que solamente mediante ley se atenderán los siguientes aspectos:

1. Los fundamentos que armonizando el principio de la máxima publicidad- como regla- con razones de interés público -como excepción- hagan posible la clasificación de la información para su reserva temporal;
2. La protección de los aspectos de la vida privada y de los datos personales en posesión de los sujetos obligados;
3. La determinación de los mecanismos y los procedimientos para el acceso de la información y para la revisión de las respuestas incompletas o que deniegan la información solicitada;

4. El procedimiento de publicidad de la información relativa a la entrega de recursos -por parte de los sujetos obligados- a las personas físicas y morales, y
5. La previsión de sanciones para los comportamientos que impliquen la inobservancia de los mandatos sobre acceso de información pública.¹

Aunado a lo anterior, Acuña hace referencia al trabajo de Ernesto Villanueva, el cual identifica los 17 indicadores que el derecho comparado exige tengan las leyes de acceso a la información para establecer parámetros de medición de las acciones de los sujetos obligados en relación con las funciones establecidas en el marco normativo, mismos, que explican las deficiencias que las leyes en la materia tienen tanto a nivel federal y estatal, en nuestro país, los cuales son indispensables para poder identificar aquellos aspectos que dentro del gobierno electrónico el derecho a la información debe considerar:

1. Sujetos obligados
2. Definiciones e interpretación
3. Cultura de la transparencia
4. Información de oficio
5. Límites al derecho de acceso a la información
6. Versiones públicas
7. Máxima publicidad
8. Prueba de daño
9. Gratuidad de la información
10. Periodo de reserva
11. Formas de solicitud de acceso a la información
12. Habeas data
13. Órgano garante
14. Afirmativa ficta
15. Vías de impugnación y definitividad
16. Formas de control de la ley
17. Ámbito temporal de validez²

3. La planeación, como parte medular de las políticas públicas

¹ ACUÑA LLAMAS, Francisco Javier, "Las órbitas del derecho a la información en México. A propósito de la reforma del artículo 6° constitucional", *Derecho comparado de la Información*, Ed. UNAM, México, enero-junio 2008, p. 8.

² *Ibidem*, p. 41.

La figura de la planeación en México está plasmada en el artículo 26 constitucional, en lo que conocemos como garantías individuales, y dentro de la clasificación académica en las garantías sociales "... por su propia naturaleza, están por encima de los derechos individuales a los que restringe en su alcance liberal, en términos del artículo 1º de la propia ley fundamental" SCJN (Séptima época: 65).

La planeación debe traducirse en un conjunto orgánico de objetivos y medios cuantitativamente evaluados y adaptados unos a otros que interesan a todo el sistema y a sectores fundamentales, con determinación de recursos, instrumentos, horizontes temporales y su desagregación en etapas y atribución de tareas y responsabilidades para los principales agentes sociales.³

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cita en su artículo 26:

El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación

Las garantías sociales tienen por objeto proteger los derechos y los intereses de grupos sociales específicos o de grupos social y económicamente débiles, a diferencia de las otras garantías que protegen al individuo.

En el mundo moderno de hoy está comprobado que la planeación es un procedimiento que se debe aplicar en todos los sistemas democráticos, y que la elaboración del plan nacional de desarrollo debe ser un ejercicio de democracia participativa de los diversos sectores sociales.

En México en 2005 se crea la Comisión Intersecretarial para el desarrollo del gobierno electrónico, coordinado por la Secretaría de la función pública, actualmente en el Plan Nacional de desarrollo 2007-2012 sus cinco ejes rectores: 1. Estado de derecho y seguridad; 2. Economía competitiva y generadora de empleos; 3. Igualdad de oportunidades; 4. Sustentabilidad ambiental y 5. Democracia efectiva y política exterior responsable, se encuentran permeados por estrategias o líneas de acción, tendientes al gobierno electrónico, como por ejemplo: a) desarrollar sistemas de información y comunicaciones de alta tecnología para el combate a la delincuencia; b) Se consolidará el sistema único de Información criminal para concentrar y compartir datos relevantes del fenómeno delictivo; c) promover la adhesión de actores en todos los niveles de gobierno y de la sociedad para el diseño y desarrollo de estrategias que faciliten el uso de las tecnologías de información y comunicación; d) Promover el desarrollo de infraestructura

³ KAPLAN, Marcos, *Estudios de Derecho Económico*, núm. 5, Ed. UNAM, México, 1986, p. 19.

tecnológica de conectividad que permita alcanzar una penetración superior al 60% de la población, consolidando el uso de la tecnología de los servicios en cualquier lugar desarrollando contenidos de interés y de alto impacto para la población; e) Modernizar el marco normativo que permita el crecimiento de las telecomunicaciones, el uso y desarrollo de nuevas tecnologías y la seguridad sobre el uso de la información; los servicios y las transacciones electrónicas.

4. La sociedad del conocimiento y la infraestructura

La sociedad del conocimiento o también conocida como la sociedad de la información, es la que está marcando la pauta para el desarrollo de los Estados, actualmente este proceso se inicia en el ámbito económico donde se hace indispensable el desarrollo de las nuevas tecnologías.

Aquí es importante señalar que para hablar de estos temas y lo que representa deben hacerse algunas distinciones en cuanto a señalar que si bien es cierto este concepto conlleva el uso de las tecnologías en beneficio de las actividades de la población, sobre todo en el ámbito de las comunicaciones para el intercambio de información, también es cierto que lo anterior debe de ir de la mano del desarrollo de país y del nivel educacional y cultural de la sociedad en la cual se va a desarrollar o aplicar.

Decidimos explicar estos dos rubros de manera conjunta, porque estamos convencidos que los buenos deseos en la que la mayoría de las veces se convierten los programas o las declaraciones estipuladas en las políticas públicas denominadas en nuestro país planes de desarrollo, a veces se encuentran muy alejadas de la realidad no únicamente en sentido del conocimiento sino también de la situación económica, la cual juega un papel primordial en la sociedad de la información o del conocimiento y la infraestructura bajo la cual esa sociedad funcionará.

Comencemos por dejar claro una vez más que para que funcionen estas redes de información debemos estar convencidos de varias cosas para su uso, mencionaremos las más relevantes: seguridad, certidumbre, manejo claro y amable, acceso fácil, entre otras.

Como todos sabemos estos términos se utilizaron primeramente en el ámbito económico, para referirse a los mercados mundiales abiertos y fueron adoptados sobre todo por los organismos internacionales en materia de comercio para acelerar los procesos de intercambio de bienes y de servicios, así que digamos que lo difícil es como se crean los mecanismos y las estructuras para poder hacer

eficientes y eficaces estos sistemas en la vida diaria de la población mexicana y poder otorgar esa seguridad, certidumbre y demás cosas arriba mencionadas para su aplicación y cerrar la brecha digital.

Ahora lo interesante aquí es preguntarnos ¿tenemos la infraestructura en México?, pondremos algunos datos, para poder resolver el cuestionamiento.

El INEGI⁴ (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) presentó la encuesta nacional sobre disponibilidad y uso de tecnologías de la información en los hogares mexicanos desde el 2001 al 2007 (mes de marzo), de esta información tomamos lo referente a aquellos hogares que cuentan con equipamiento de tecnología de la información y comunicaciones por tipo de equipo, esta estadística nos sirve porque es ahí donde se inicia la aplicación de la sociedad de la información y si en nuestro país menos del 30% de los hogares tienen una computadora, por ende se torna difícil el uso de las nuevas tecnologías y todavía más se complica pensarla como una forma de acceso a la información.

La infraestructura debe ser un factor relevante que no hay que perder de vista, si bien existen los famosos kioscos (centros de contacto ciudadano) que se han ido estableciendo en puntos estratégicos del territorio mexicano que tienen como objetivo acercar a la población a las nuevas tecnologías y sobre todo en el caso del gobierno electrónico permitir el acceso de los servicios públicos al mayor número de personas, cubriendo con esto los nuevos parámetros para la facilitación y simplificación administrativa.

5. Institucionalidad

Las Instituciones juegan un papel determinante ya que es en ellas donde el e-gobierno tiene a su principal agente y donde se tiene que generar la cultura institucional electrónica, concebir la capacitación y formación del funcionario público con competencias para ejercer sus funciones dentro de la modalidad electrónica, lo cual representa una ampliación de la visión y misión institucional.

Es pertinente hacer alusión a la crisis que actualmente sufren las instituciones en el ámbito global, pero sobre todo en México donde una serie de problemas (corrupción, lentitud procesal, manejo de influencias, etc.) dificultan la credibilidad de que gozan las instituciones y la certidumbre que pueden ofrecer a los ciudadanos.

⁴ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=tinfl96&c=5585> (octubre 2008).

Como vimos anteriormente dentro de los planes de desarrollo tanto federal como estatal, se han creado algunas estrategias que permiten implementar el uso de las nuevas tecnologías para el ejercicio de la función pública, considerando todos los contrastes identificados en los diversos niveles.

Sin embargo, hay que dejar claro que si bien hay un gran esfuerzo por ejercer de manera electrónica, esto no substituye a las funciones tradicionales de las instituciones gubernamentales, pero si se puede traducir en una reducción de costos en áreas operativas, para invertir más en áreas estratégicas.

6. La agenda digital en el gobierno electrónico en México, como reflexión final

El gobierno electrónico debe desarrollarse en tres ámbitos:

- Servicios al ciudadano: mejorando la relación de servicio del gobierno al ciudadano, empresa e inversionista, mediante el uso intensivo de tecnologías de la información y comunicaciones, que permita prestar un servicio eficiente y eficaz. Un gobierno sin paredes, puertas ni horarios.
- Gestión pública: mejorando la gestión integral (mejoramiento de procesos) de los servicios, con el uso intensivo de las tecnologías de la información y comunicaciones, mejorando la productividad del servicio. En un ambiente de trabajo integrado y colaborativo.
- Participación ciudadana: permitiendo desarrollar mecanismos apoyado en las nuevas tecnologías de la información y comunicaciones, que capaciten al ciudadano a ejercer un rol activo en la toma de decisiones en los distintos niveles de la administración pública. Permitiendo abrir nuevos espacios y formas de participación, profundizando las prácticas democráticas.⁵

Tomando en consideración estos tres ámbitos, es pertinente hacer patente la relevancia de crear la agenda digital y con esto tratar de sistematizar y conjuntar todos los esfuerzos que de manera desordenada y dispersa se han realizado en los tres niveles de gobierno, para ello y solamente a manera de ejemplo citaremos algunos casos de gobierno electrónico a nivel federal y de algunas entidades federativas:

⁵ CINVESTAV, *Gobierno electrónico*, Coordinación General de Servicios de Cómputo Académico Centro de Investigación y Estudios Avanzados del IPN. <http://www.cinvestav.mx/Portals/0/cgsca/E-Gobierno.pdf> (10 de julio 2008).

E-México: dividido sobre todo en cuatro grandes rubros federales: de aprendizaje, salud, gobierno y economía. Esta información se presenta a través del portal ciudadano de México, pero también cada entidad federativa tiene su portal, de los centros comunitarios digitales y de los Kioscos (Centros de contacto ciudadano).

CIAPEM: Comité de Informática de la Administración Pública Estatal y Municipal A.C.

Podemos mencionar algunos ejemplos de sistemas que se han realizado dentro del gobierno electrónico: a) convenio de coordinación y colaboración entre los Estados de Coahuila-Zacatecas y Coahuila-Michoacán; b) Ley sobre el uso de medios electrónicos y firma electrónica avanzada para el Estado de Hidalgo; c) SACI sistema de atención ciudadana del Municipio de Córdoba; d) SNIAS sistema Nacional de información sobre la asistencia social; e) INFONAVIT, moderno y eficiente para los trabajadores con innovación tecnológica y humana para mejorar la calidad en el servicio; e) las bibliotecas digitales.

Todos estos ejemplos, dentro del formato de agenda digital estarán enfocados a cubrir las mismas necesidades o servicios públicos en cada uno de los ámbitos, pero el objetivo será estar sistematizados y organizados de tal manera que permitan su uso y consulta de una manera ágil y clara para la ciudadanía.

A partir de la agenda digital, se tendrá que hacer una reingeniería a lo establecido hasta la fecha, que implique el reconocimiento de las deficiencias encontradas en los procesos electrónicos y a decir de Alejandro Pisanty⁶ la agenda digital para México requiere articular cuando menos los siguientes temas: ICT4D (TICs para el desarrollo, en español), informática, industria electrónica, telecomunicaciones; regulación tecnológica, de contenidos y de mercados; competencia, inversión pública, política pública; Sociedad de la Información, Sociedad del Conocimiento, educación, investigación, desarrollo; política industrial, política editorial del Estado, políticas para el país y para el Estado; políticas para el gobierno federal, estatal y municipal; políticas públicas para la innovación, clusters, desarrollo regional, competitividad en sus múltiples acepciones y ámbitos, y muchos más.

En conclusión, la agenda digital para México sería el primer paso para lograr la meta de ser un país digitalmente desarrollado, que incida en el crecimiento y bienestar de la población.

⁶ PISANTY, Alejandro, *¿Qué se debe articular en una "agenda digital" para México?*, http://www.politicadigital.com.mx/nota.php?id_rubrique=14&id_article=431&color=4b188d (2 de julio 2008).

Bibliografía

- ACUÑA LLAMAS, Francisco Javier, "Las órbitas del derecho a la información en México. A propósito de la reforma del artículo 6° constitucional", *Derecho comparado de la Información*, Ed. UNAM, México, enero-junio 2008.
- Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Séptima Época, Pleno, T III, parte SCJN, tesis 65, p 65, IUS: 390955
- BRÜNNER, José Joaquín, *Globalización Cultural y posmodernidad*, Ed. FCE, Chile, 1998.
- CINVESTAV, *Gobierno electrónico*, Coordinación General de Servicios de Cómputo Académico Centro de Investigación y Estudios Avanzados del IPN.
<http://www.cinvestav.mx/Portals/0/cgsca/E-Gobierno.pdf> (10 de julio 2008).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- GARCÍA DE LA CRUZ, José Manuel, "La globalización económica", *Sistema Económico Mundial*, Ed. Thomson, Madrid, España, 2005.
- IANNI, Octavio, *Teorías de la Globalización*, 3ª ed., Ed. siglo XXI-UNAM, México, 1998.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=tinfl96&c=5585> (20 de julio 2008)
- KAPLAN, Marcos, *Estudios de Derecho Económico*, núm. 5, Ed. UNAM, México, 1986.
- _____, *Ciencia, Estado y derecho en la tercera revolución*, Ed. UNAM, México, DF, 2000.
- LUNA LEAL, Marisol, "Medios de Comunicación y democracia. A propósito de elecciones en México", en *Globalización, Derechos humanos y sociedad de la información*, UMSNH, México, 2007.
- PISANTY, Alejandro, *¿Qué se debe articular en una "agenda digital" para México?*,
http://www.politicadigital.com.mx/nota.php?id_rubrique=14&id_article=431&color=4b188d (2 de julio 2008)
- VILLARREAL, René, *Hacia una nueva economía de mercado*, Ed. Castillo, México, 1998.