



Economía, cultura y sociedad  
en América Latina

Aportaciones a una agenda de  
investigación regional en estudios sociales

Jesús Ruiz Flores  
*coordinador*

Este libro acreditó el proceso de revisión por pares bajo la modalidad doble ciego,  
con la participación de quienes integraron el

#### COMITÉ DICTAMINADOR

James G. Linn Ph.D.  
*Optimal Solutions in Healthcare and  
International Development, USA*

Mg. María Inés Pacenza  
*Universidad Nacional de Mar del Plata,  
Argentina*

Dr. José Ernesto Rangel Delgado (SNI)  
*Centro Universitario de Estudios e  
Investigaciones Sobre la Cuenca del Pacífico  
Universidad de Colima, México*

Dr. Eduardo Barajas Languren (SNI)  
*Departamento de Justicia y Derecho,  
Universidad de Guadalajara, México.*

Dr. Rogelio Barba Álvarez (SNI)  
*Departamento de Derecho Privado, Universidad  
de Guadalajara, México.*

Dra. Beatriz Adriana Bustos Torres (SNI)  
*Academia Jalisciense de la Ciencia, Universidad  
de Guadalajara, México.*

Dr. Juan Patricio Castro Ibáñez  
*Departamento de Desarrollo Rural Sustentable,  
Universidad de Guadalajara, México.*

Dr. Mario Gerardo Cervantes Medina  
(SNI)  
*Departamento de Políticas Públicas,  
Universidad de Guadalajara, México.*

Dra. Rosario Cota Yáñez (SNI)  
*Departamento de Estudios Regionales (INESER),  
Universidad de Guadalajara, México.*

Mtro. Magdiel Gómez Muñiz  
*Departamento de Política y Sociedad,  
Universidad de Guadalajara, México.*

Mtro. Ramón Gómez Zamudio  
*Departamento de Estudios Ibéricos y  
Latinamericanos, Universidad de Guadalajara,  
México.*

Dr. Eduardo Hernández González (SNI)  
*Departamento de Política y Sociedad,  
Universidad de Guadalajara, México.*

Dra. Ana Cecilia Morquecho Guitrón  
(SNI)  
*Departamento de Comunicación y Psicología,  
Universidad de Guadalajara, México.*

Dr. Antonio Ponce Rojo  
*Departamento de Estudios en Educación,  
Universidad de Guadalajara, México.*

Mtro. Christian Sánchez Jáuregui  
*Instituto de Investigación en Políticas Públicas y  
Gobierno, Universidad de Guadalajara, México*

Dr. Pablo Sandoval Cabrera  
*Departamento de Economía, Universidad de  
Guadalajara, México.*

Dra. Yasodhara Silva Medina  
*Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de  
Occidente*

Dra. Alma Jessica Velázquez Gallardo  
*Departamento de Justicia y Derecho,  
Universidad de Guadalajara, México.*

Dr. Jaime Villa Hernández  
*Departamento de Comunicación y Aprendizaje,  
Universidad de Guadalajara, México.*

# Economía, cultura y sociedad en América Latina

## Aportaciones a una agenda de investigación regional en estudios sociales

JESÚS RUIZ FLORES  
(Coordinador)



UNIVERSITY PRESS  OF THE SOUTH, Inc.

## Contenido

Introducción.....7

### PARTE 1

Profesionales de la economía en América Latina.  
¿Dominación o resistencia? ..... 13  
*Sergio Lorenzo Sandoval Aragón*

Determinantes institucionales y socioterritoriales del desarrollo rural.  
Un análisis multidimensional .....29  
*Luz Orieta Rodríguez González, Víctor Manuel Castillo Girón  
y Suhey Ayala Ramírez*

Mercados de trabajo para mujeres campesinas en América Latina:  
entre la estadística y la realidad .....57  
*Humberto de Luna López*

La industria automotriz en México,  
Brasil y Argentina. Tres visiones diferentes para un sector estratégico.....75  
*Yolanda Carbajal Suárez y Berenice Carrillo Macario*

### PARTE 2

Debilidades estructurales de la política de desarrollo social en México..... 109  
*Pablo Pineda Ortega*

Las implicaciones jurídicas por la colisión de derechos a la salud  
en menores de edad frente a la creencia religiosa de sus padres o tutores:  
caso testigos de Jehová .....145  
*Antonio Jiménez Díaz, Erandini Denaxi Pinto Pérez  
y Alfonso Martínez Alegre*

Primera edición, 2016

D.R. © 2016, University Press of the South  
New Orleans, LA 70119 USA

D.R. © 2016, Ediciones de la Noche  
Madero #687, Zona Centro  
44100 Guadalajara, Jalisco, México

ISBN: 978-607-9490-38-6

Editado y hecho en México  
*Edited and made in Mexico*

## Introducción

Cada vez de manera progresiva se acrecienta el interés por analizar los procesos económicos, políticos y culturales de nuestro mundo contemporáneo. Es la necesidad de conocer mejor su pasado y su presente con el objeto de poder prever qué podemos hacer para construir un futuro mejor. En el presente, ciertamente encontramos tantos problemas económicos, políticos y sociales en general que podrían inducir a muchos al pesimismo y la desesperación; sin embargo, son precisamente los momentos de graves crisis los que nos abren también grandes oportunidades para la acción de construir una mejor sociedad.

En los encuentros nacionales e internacionales de estudio encontramos siempre la gran oportunidad para los académicos que, en una región determinada como América Latina, promueven discusiones colectivas para compartir avances de investigación y seguir profundizando sobre nuestra región.

Desde el año 2000 se creó la sección de Estudios Latinoamericanos en el congreso internacional de la Western Social Science Association (WSSA) para poner un énfasis particular en el estudio sobre esta región, que abarca geográficamente desde México hasta la Patagonia, incluyendo también en un sentido amplio los países caribeños, con lo que se ha acuñado el término que abarca precisamente a los 19 países de habla hispana y portuguesa de manera conjunta con las naciones del mar Caribe. Se ha comprobado entonces cómo en el mundo de la economía, la política, la cultura y lo social en general el nombre de América Latina es el símbolo de una identidad común dentro de grandes diferencias

La reforma del sistema penitenciario en México, un análisis de sus avances y perspectivas.....	173
<i>Delia Gutiérrez Linares y Leticia Contreras Orozco</i>	
La calidad gubernamental a través del gobierno electrónico en los gobiernos locales.....	203
<i>Leticia Contreras Orozco, Delia Gutiérrez Linares y Martha Esthela Gómez Collado</i>	
El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social como herramienta para abatir la pobreza en México: caso de estudio Estado de México 2014 .....	221
<i>Araceli Colín García, Rodrigo Rafael Arenas Luna y Nidya Merari Hurtado Rellstab</i>	
PARTE 3	
Student Health in the University: Academic Stress and Engagement.....	245
<i>Blanca Noemí Silva Gutiérrez, Raúl Vicente Flores y Miguel Antonio Ruiz de Alba</i>	
Construcción de significados dentro de los espacios virtuales de socialización en jóvenes .....	265
<i>Luz Eugenia Aguilar González y Armando Martín Ibarra López</i>	
Inferencias emocionales a través de iconos y palabras, según su valencia emocional .....	293
<i>María Teresa Dávalos Romo, Jennifer Rentería Conseción y Ma. del Carmen Farfán García</i>	
Acerca de los autores .....	309

# La calidad gubernamental a través del gobierno electrónico en los gobiernos locales

Leticia Contreras Orozco<sup>1</sup>  
Delia Gutiérrez Linares<sup>2</sup>  
Martha Esthela Gómez Collado<sup>3</sup>

**Resumen.** En la actualidad, las tecnologías de la información y comunicación (TIC) ofrecen grandes recursos de cercanía, proximidad y transparencia, y por lo tanto permiten que los ciudadanos se relacionen con sus administraciones públicas de manera más rápida y la expectativa es que resuelvan sus necesidades oportunamente. También pueden cumplir un importante papel como estrategia en la prestación de servicios o mecanismo de participación ciudadana y de conexión entre gobernantes y gobernados, lo que hoy día debe convertirse en una prioridad en la agenda de los gobiernos. En este documento se plantea la necesidad de que los gobiernos locales, como ámbito más cercano a la ciudadanía, puedan adoptar esquemas de calidad gubernamental más allá del discurso y de modelos estandarizados que no corresponden a sus contextos particulares. En este ámbito de proximidad con la ciudadanía, resulta aún más importante el diseño de métodos de gestión que respondan con calidad a las necesidades focalizadas de los ciudadanos. Así, se plantea una sencilla

1. Doctora en Ciencias Sociales. Profesora-investigadora en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Uaemex. Correo electrónico: lcotutor@yahoo.com
2. Doctora en Gobierno y Administración Pública. Profesora-investigadora en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Uaemex. Correo electrónico: deguli@hotmail.com
3. Doctora en Paz, Conflictos y Democracia. Profesora-investigadora en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Uaemex. Correo electrónico: marthagomez\_tutoria@yahoo.com.mx

propuesta de un modelo guía para medir la calidad en los servicios que se prestan mediante el llamado gobierno electrónico.

*Palabras clave:* calidad, gestión, gobierno local, innovación, TIC.

**Abstract.** At present, the Information and Communication Technologies (ICT) offer great resources of proximity and transparency and, therefore, allow citizens to interact with public administration more quickly; the expectation is to resolve their needs opportunely. They can also play an important role as the strategy in the provision of services or mechanism for citizen participation and for connection between governors and governed, which today must become a priority on the governments' agenda. This document contemplates the need for local governments, as a closer sphere to citizenry, can take beyond discourse quality and standard models that do not correspond to their particular contexts. In this area of proximity with citizens, it is even more important to design quality management methods to respond to citizens' target needs. Thus, a simple proposal of a guiding model is proposed to measure the quality of services provided by the e-government.

*Keywords:* quality, management, local government, innovation, ICT.

## Introducción

Las administraciones públicas, en su vocación de servicio a la ciudadanía, ofrecen la atención y los servicios públicos que la sociedad requiere. Pero en el mundo del siglo XXI tan importante es lo que las administraciones públicas ofrecen, como de qué forma lo hacen y con qué nivel de calidad y eficiencia lo realizan. De ahí que las administraciones públicas deben adaptarse a su tiempo y, por tanto, deben ser próximas a sus ciudadanos. En la actualidad las tecnologías de la información y comunicación (TIC) ofrecen grandes recursos de cercanía, proximidad y transparencia, y que por lo tanto permiten que los ciudadanos se relacionen con sus administraciones públicas con medios telemáticos.

Para el caso de los países latinoamericanos, la incorporación de las TIC en los asuntos gubernamentales supone también una transformación e innovación institucional, ya que no solamente involucra la parte técnica, sino que se requiere de una firme voluntad para generar

nuevas oportunidades de participación de la sociedad en los asuntos públicos.

Sin embargo, la idea de ser eficientes, eficaces o más transparentes no es suficiente, se ha dejado de lado la idea de prestar los servicios bajo criterios de calidad, la utilización de tecnología por sí sola no garantiza la eficiencia. Las TIC pueden cumplir un importante papel como estrategia en la prestación de servicios o mecanismo de participación ciudadana y de conexión entre gobernantes y gobernados, lo que hoy día debe convertirse en una prioridad en la agenda de los gobiernos.

En este documento se plantea la necesidad y posibilidad de que los gobiernos locales puedan adoptar esquemas de calidad gubernamental más allá del discurso y de modelos estandarizados que no corresponden a sus contextos particulares.

Para ello, se aborda inicialmente el significado de la calidad en el sector público, para después centrar la atención en el ámbito de los gobiernos locales y la identificación de lo que pudieran ser algunos indicadores de calidad en este ámbito gubernamental a partir de la incorporación del gobierno electrónico.

La calidad gubernamental sustentada en las TIC permitiría contribuir al desarrollo no sólo administrativo, sino a generar un desarrollo institucional que refleje mayores capacidades en los gobiernos locales para atender los problemas y necesidades de una sociedad que cada vez es más diversa y compleja.

## Significado de la calidad en el ámbito público

Desde hace algunos años la idea de calidad en el servicio pretendió lograr un cambio en la cultura administrativa anteponiendo la preocupación por el *cliente*; pero dicho concepto ha sido motivo de debate cuando se resaltan las diferencias entre el sector público y el privado.

La calidad puede ser entendida como una estrategia para alcanzar la competitividad, lo que implica un cambio de mentalidad en los administradores y en la cultura de las organizaciones. La calidad también puede entenderse como una filosofía de gestión centrada en las expec-

tativas del cliente, a quien se provee de servicios o productos de calidad como resultado de un continuo mejoramiento de los procesos organizacionales. Éstos involucran la participación, el trabajo en equipo, la autocrítica y el reforzamiento de la identificación de los miembros de la organización con las tareas que desarrollan, pues considerar a los individuos como eje fundamental para desarrollar las actividades permite alcanzar mejores niveles de productividad.

En el ámbito público se debe vincular a la calidad con buenos resultados, con procesos transparentes, con responsabilidades compartidas, con productividad, con trabajo en equipo, con mejoramiento en el desempeño y servicio al usuario.

Para Crozier (1992), la calidad en la gestión pública se identifica con la excelencia en el servicio e implica un cambio en las relaciones humanas, en la mentalidad y en la escala de valores. En las organizaciones gubernamentales no es fácil medir el nivel de calidad, además de que existen condiciones que pueden limitar la puesta en marcha de cambios para implantar la calidad; ya que es necesario lograr transformaciones que penetren en la organización.

Desde la perspectiva de Ingraham (1999: 359), crear calidad dentro de una organización es casi como crear la capacidad, el compromiso y la voluntad de realizar el trabajo necesario. También se trata de crear el espacio político que permita la implantación de cambios positivos.

Calidad en el ámbito público implica el desarrollo de técnicas que posibilitan la productividad y, sobre todo, mejorar el desempeño de los empleados; tiene que ver con la formación de una organización responsable, la cual mediante la adopción de instrumentos gerenciales pueda organizada y planificadamente obtener los resultados previstos, pero que además tenga la capacidad de enfrentar situaciones no previstas, aquello que salga de los procedimientos establecidos.

Para el caso de las organizaciones gubernamentales, sobra decir que los ciudadanos deben ser el eje que muevan sus acciones. Hoy en día los ciudadanos exigen estar informados y que se proporcionen mejores servicios, por ello, los gobiernos deberían buscar las mejores alternativas para alcanzar la calidad en las acciones que realizan y en la prestación de servicios.

Desde la perspectiva del Public Management Service (Puma) de la OCDE, el enfoque de la calidad en el sector público requiere que las organizaciones miren hacia fuera, que sean transparentes y que los ciudadanos sepan cómo trabaja la administración (OCDE, 1996). Generar las condiciones de calidad en los gobiernos no es tarea fácil, involucra cambios en diversos sentidos, ya que las tareas por realizar tienen en primer lugar que satisfacer a los ciudadanos. Las actividades de la organización deben orientarse hacia la prestación de servicios atendiendo a parámetros de calidad, simplificar procedimientos de trabajo, generar ambientes laborales que motiven a los empleados a dar su mejor esfuerzo y reconocer su trabajo, optimizar costos de la gestión, informar a los ciudadanos y adoptar una visión estratégica.

Hasta hace algunos años, en las organizaciones gubernamentales la calidad se había reflejado en mayor medida en los llamados sistemas de gestión de calidad (SGC), los cuales comprenden un conjunto de creencias y principios diseñados para mejorar continuamente los procesos organizacionales, con la finalidad de sobrepasar las expectativas de los usuarios de los servicios (Koehler y Pankowski, 1996). Tales sistemas pueden sustentarse en un principio de estandarización que se cristaliza en la obtención de certificaciones como es el caso de las certificaciones ISO. Sin embargo, se ha demostrado que el reconocimiento a los procesos organizacionales mediante estándares no ha significado cambios profundos en el servicio, lo que impulsa a buscar nuevas formas de alcanzar la calidad y responder de manera más cercana y eficiente a los ciudadanos.

A partir de los años noventa, el concepto de calidad posee una visión más cultural que se aleja de las características de un producto manufacturado y que trae consigo un conjunto de ideas o conceptos como son: procesos, cliente, necesidades de los clientes, importancia del empleado, cultura (Hunt, 1993: 27-32).

Introducir a las organizaciones gubernamentales en la gestión de la calidad requiere un cambio. Crozier (1997) establece cuatro aspectos de la estrategia para lograrlo:

1. El conocimiento, clave de la transformación de los sistemas humanos.

2. Transformar la actitud mental de los miembros.
3. La evaluación de los resultados.
4. Entrenamiento del personal.

Cuando se habla de servicios públicos es muy probable que los beneficiarios no paguen por el servicio en el momento de su uso, sino a través de los impuestos que los gobiernos transforman en servicios; por ello la idea de priorizar las necesidades de los ciudadanos puede ser reflejo de calidad en la gestión.

Ante el impulso que ha tenido la incorporación de la calidad en la gestión gubernamental, existen posturas que señalan que no es compatible con el sector público. Algunas de las razones son: que la calidad difícilmente es una prioridad para quienes toman las decisiones; el gobierno presta servicios, no manufactura productos; la calidad no es parte de la cultura del gobierno; los incentivos son pocos para introducir la calidad en el gobierno (Stupak y Leitner, 2001).

Para muchas organizaciones implementar la calidad significa un cambio que puede impactar la estructura organizacional, el diseño de procesos, el liderazgo, la cultura, y en muchos casos puede involucrar todos los aspectos. Por otra parte, las propuestas de calidad conducen hacia la construcción de una misión que sea compartida por todos los miembros de la organización. Si no se construye una misión difícilmente habrá un punto de encuentro entre todos los miembros. Para llegar a ello, es indispensable saber cuál es el sentir de la sociedad respecto de lo que hace una organización gubernamental. Osborne y Gaebler (1994) señalan que las organizaciones impulsadas por una misión son más eficientes, producen mejores resultados, son flexibles e innovadoras. Un programa de calidad debe incluir una iniciativa o estrategia local que considere a la organización como un todo y un programa de colaboración (trabajo en equipo).

No obstante, el sector público debe enfrentar algunos desafíos para obtener beneficios de la aplicación de los métodos de calidad como son: comprometer totalmente a los profesionales con la organización y con el mejoramiento de los procesos; desarrollar directivos que asuman el

rol de líderes de calidad; desarrollar sistemas de bajo costo para medir la calidad y realimentar para mejorar los resultados (Ovretveit, 2005).

El futuro de la calidad en los servicios públicos estará determinado tanto por factores externos como por influencias internas que crecen a la par del movimiento de calidad. Por ejemplo, algunos de los factores externos pueden ser: demandas del público sobre información de la calidad, nueva tecnología de la información, crecimiento en las expectativas de los usuarios, presiones financieras. Entre los factores internos están: que exista un entendimiento sobre cuáles son los métodos de calidad más efectivos, para qué servicios y cómo lograr el cambio; lograr el entendimiento del nuevo rol del directivo (Ovretveit, 2005: 558).

En suma, la calidad se centra en la satisfacción del usuario y en buscar el mejoramiento continuo, para su aplicación en el sector público debe considerarse la posibilidad de definir la calidad de acuerdo al servicio público que se esté prestando; es decir, cada servicio resaltarán las cualidades de la prestación y cuáles se identifican con una política de calidad propia, es decir, cabe la posibilidad de establecer criterios o indicadores acordes con cada organización, no necesariamente pensar en un modelo de estandarización.

### La incorporación de las TIC en los gobiernos de América Latina

La innovación tecnológica para el caso de los países de América Latina ha significado la posibilidad de mejorar la prestación de servicios públicos, entre otras ventajas; sin embargo, con base en algunos estudios realizados se ha encontrado que la mayoría de los gobiernos latinoamericanos que cuentan con una página web han considerado como prioritaria la orientación al ciudadano; en segundo lugar informan sobre programas y unidades de gobierno, y en tercer lugar, los portales sirven para informar sobre la actividad gubernamental (Welp, 2008).

Es innegable que en los últimos años el uso de las TIC en los gobiernos de Latinoamérica se ha extendido considerablemente; Welp (2008: 183) señala que pese a que esto se ha dado a una velocidad dife-

rente, buena parte de los portales web están diseñados con una visión y un enfoque innovador.

Se han lanzado importantes iniciativas que promueven el desarrollo del gobierno electrónico, como la *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico* que fue aprobada por los ministros de administración pública y de la reforma del Estado y los jefes de delegación de los países iberoamericanos, en 2007, en Pucón, Chile (CLAD, 2007), o aquellas iniciativas apoyadas por los organismos financieros internacionales como el “Programa para el establecimiento del gobierno electrónico en América Latina y el Caribe”, apoyado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que reconoce que un sistema de gobierno electrónico permite reforzar el sector público y crear una relación más estrecha entre el gobierno y sus ciudadanos (Rodal, 2004).

Lo anterior contribuye a que los gobiernos se interesen cada vez más en modernizarse e innovar los procesos de gestión, aun cuando el porcentaje de usuarios de Internet no es tan alto como en otras regiones. En el año 2007 sólo dos países superaban el 30% en usuarios de Internet: Chile con 33% y Costa Rica con 35% (Welp, 2008: 177).

Por otra parte, las particularidades del contexto institucional, las condiciones económicas y la infraestructura en telecomunicaciones determinan el éxito y la permanencia de las iniciativas de gobierno electrónico.

Con base en el índice de desarrollo de gobierno electrónico de la Organización de las Naciones Unidas se elabora el siguiente cuadro que permite visualizar a los países latinoamericanos más aventajados en el *ranking* de valoración cuantitativa acerca de la disponibilidad de información y servicios gubernamentales en línea. Sólo se muestran los primeros cinco países.

El seguimiento realizado a los gobiernos a través de mediciones permite conocer los avances que tienen en materia de gobierno electrónico; sin embargo, para Gascó (2009) esta evolución se da a la par de las transformaciones en la administración y el gobierno en el marco de la reforma del Estado.

Cuadro 1  
Posición de países latinoamericanos en el ranking  
de gobierno electrónico por año

2003	2004	2005	2008	2014
Chile	Chile	Chile	México	Uruguay
México	México	México	Argentina	Chile
Argentina	Argentina	Brasil	Chile	Argentina
Brasil	Brasil	Argentina	Brasil	Colombia
Perú	Perú	Perú	Perú	Costa Rica

Fuente: elaboración propia con base en Gascó (2009) y United Nations (2014).

Si bien es cierto, se hace hincapié en la mejora, la innovación y la eficiencia, poco o nada se menciona acerca de la calidad, misma que debe ir a la par de la intención por mejorar la prestación de servicios mediante la utilización de las TIC.

### La calidad y el gobierno electrónico en el ámbito local

Sin duda, el gobierno local es aquel que se encuentra más cerca de los ciudadanos, es decir, es el vínculo más próximo que tienen los habitantes de una localidad con las autoridades; por ello es prioritario reconocer la necesidad de mejorar la atención a los usuarios y adoptar iniciativas para demostrar la efectividad y modernización del aparato público.

Un gobierno local enfrenta dificultades para introducir la calidad, pues existen constreñimientos externos. Las relaciones que mantiene hacia el interior o con otras organizaciones son complejas; adicionalmente, la duración del periodo gubernamental puede ser determinante para la permanencia de las iniciativas de calidad que frecuentemente se diseñan a conveniencia de la administración y no a conveniencia de los usuarios.

Por su naturaleza, el gobierno local ofrece un reto para las técnicas de calidad basadas en criterios de competitividad, ya que difícilmente las organizaciones públicas compiten entre sí. Las organizaciones públicas se establecen para lograr propósitos públicos definidos colectiva-

mente por procesos políticos (Kaboolian, 2000: 135). Una simple transferencia de métodos de calidad al sector público resulta complicada porque no se enfrenta a usuarios individuales, y las acciones gubernamentales se encaminan hacia un conjunto de usuarios, a la sociedad.

Sin embargo, considerando a los gobiernos locales como un ámbito de proximidad con la ciudadanía, resulta aún más importante el diseño de métodos de gestión que respondan con calidad a las necesidades focalizadas de los ciudadanos.

Con base en lo anteriormente citado, podemos proponer que algunos de los indicadores de calidad que pueden ser considerados en el ámbito de los gobiernos locales serían:

- La opinión de los ciudadanos, que conlleva a una detección oportuna de necesidades en la relación (vía gestión) entre un ciudadano y su gobierno.
- Establecimiento de tiempos de atención al ciudadano.
- Condiciones físicas de las instalaciones en donde el ciudadano espera ser atendido.
- Guías explicativas de los trámites más recurrentes.
- Calificación de la atención recibida.

Es necesario subrayar que estos indicadores son sólo una propuesta; los gobiernos locales estarían en la posibilidad de adoptar aquellos criterios de calidad que resulten más pertinentes a sus contextos. Con base en lo anterior, podemos señalar que una herramienta que permitiría alcanzar estos indicadores de calidad sería la utilización de TIC en la gestión pública; en un sentido más amplio, el llamado gobierno electrónico.

Para Luna, Gil y Sandoval (2015: 57) es necesario definir de manera integral el gobierno electrónico; consideran para ello cuatro elementos: e-servicios, e-administración, e-democracia, e-política pública.

Los aspectos interactivos del gobierno electrónico permiten que tanto los ciudadanos como los funcionarios públicos puedan beneficiarse de las ventajas de Internet, como el envío-recepción de información [...] el uso de e-gobierno facilita, en su perspectiva del deber ser, la interacción de doble vía: la mejora en la prestación de servicios públicos y la capacidad de respuesta a los ciudadanos. Asimismo, pe-

tencialmente puede transformar la eficiencia y transparencia gubernamental, mejorar el nivel de confianza de los ciudadanos e incluir su participación en asuntos políticos (Álvarez e Islas, 2014: 15).

Las nuevas tecnologías están transformando la forma de llevar la gestión pública porque más allá de ser utilizadas como una forma de expresión, están cobrando importancia como recursos intangibles ante los grandes retos y oportunidades de crecimiento y están llevando la capacidad de innovación y adaptación a otro nivel.

La mejora en la prestación de los servicios mediante herramientas con alto valor tecnológico mejora a su vez las relaciones internas y externas de los gobiernos, permite acercar la administración y sus procesos a la ciudadanía mediante servicios de calidad, accesibles, seguros, transparentes y oportunos.

Todo esto rompe con el viejo esquema tradicional de los gobiernos locales de llevar las cosas y solucionar los problemas de manera aislada, porque ahora se va construyendo un nuevo modelo de gestión a través del uso de las TIC. Para Salvador (2010: 1): "la implantación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) está cumpliendo un papel importante en los procesos de transformación de los gobiernos, y especialmente en aquellos que tradicionalmente eran lo más cercanos al ciudadano, los gobiernos locales".

La importancia del gobierno electrónico radica no sólo en garantizar resultados de calidad en la prestación de servicios, sino en ser cada vez más abiertos, participativos e inclusivos; y no sólo ser eficaces y eficientes.

Uno de los rasgos más característicos de los gobiernos y las administraciones públicas en estos comienzos del siglo XXI es el de la utilización cada vez más masiva de las nuevas tecnologías de información y comunicación para sus relaciones internas y con las diversas redes de expresión de la ciudadanía existentes, de cara a la legitimación de su poder (Villoria y Ramírez, 2013: 70).

Todo esto ha permitido que se produzca un amplio rango de cambios conductuales, organizativos, políticos y culturales que se encuentran con mayor frecuencia en las TIC dentro de las organizaciones públicas. En otras palabras, el llamado gobierno electrónico involucra sin lugar

a dudas los factores tecnológicos, institucionales y humanos; que van encaminados en la medida de lo posible a una mejora constante, una toma de decisiones diferente o un trabajo en red más consolidado.

Los gobiernos ya no se limitan a un reducido núcleo de funciones básicas ni son simples ejecutores de decisiones tomadas en niveles superiores de gobierno. En este espacio de proximidad para los ciudadanos se observa una extensión de la oferta de políticas públicas municipales hacia terrenos inéditos y se evidencia una ampliación de los márgenes de autonomía en relación con otras instancias de gobierno. Un buen gobierno local no es un artículo de lujo, sino un bien de primera necesidad (Pando y Fernández, 2013: 155).

El gobierno electrónico permite poner en marcha nuevas vías en los procesos de legitimación, pero significa también la oportunidad de alcanzar un mejor gobierno a través de la respuesta eficiente a las necesidades sociales y de la apertura de canales de comunicación y vinculación con la sociedad.

La prestación de un servicio mediante el uso de las TIC debe privilegiar la idea de la eficiencia, eficacia y calidad; aun cuando muchos de los servicios que presta el sector público no son productos manufacturados, las organizaciones públicas deben crear la calidad en cada proceso; la mejora y el esfuerzo continuo por perfeccionar la calidad y la manera de medirla se convierten en componentes integrales de las actividades organizacionales (Ingraham, 1999: 345).

En la actualidad las organizaciones gubernamentales aspiran a obtener certificaciones que pueden traducirse en reconocimiento a la actuación del gobierno. No obstante, se insiste en la posibilidad de que los gobiernos locales, dadas sus particularidades, puedan definir esquemas de calidad que les sean propios. Lo planteado hasta el momento permite entender que la incorporación de la calidad al sector público requiere de algunas transformaciones para su implementación; sin embargo, la ejecución de las nuevas prácticas también da como resultado una serie de cambios que pueden impactar estructuras administrativas, funciones, pero sobre todo comportamientos.

## Indicadores de calidad en el gobierno electrónico local

La propuesta de algunos indicadores para medir la calidad gubernamental sin recurrir a un esquema de estandarización puede ser considerada como una innovación que transforma ciertas rutinas, aunque el riesgo es que otros aspectos pueden permanecer sin cambios.

Para José Juan Sánchez (2010: 19), innovar es introducir un cambio, que desde la perspectiva de la gestión pública puede ser un medio para mejorar el desarrollo de la administración pública. Sin embargo, no se trata de inducir a una mejora o un cambio porque sí, es indispensable considerar los referentes locales o regionales para asegurar que el esfuerzo fructifique. Considerar que la innovación debe surgir por necesidades particulares es muy importante, ya que difícilmente entre los gobiernos locales existen contextos similares. La capacidad de innovar se manifiesta en adaptar la gestión a las peculiaridades del entorno público, donde deben promocionarse valores de cooperación, dirección y participación (Sánchez, 2010: 19).

Cabrero (1995) define la innovación como el proceso detonador de una reconfiguración institucional en el ámbito de una administración municipal el cual es capaz de generar un conjunto de resultados que consigan mejorar las estructuras de gobernabilidad y calidad de la gestión municipal.

Así, es necesario considerar que la experiencia de innovación en el ámbito local no se refiere a una experiencia única o completamente original, sino a un proceso que marca un cambio observable en las tendencias que venían presentándose en ese espacio de gobierno, pero que además presupone un conocimiento de la realidad social.

Entre los elementos importantes que la innovación conlleva, está el diseño de nuevas tareas y procesos como pueden ser la instauración de nuevos modelos administrativos, o incluso la creación de nuevas unidades administrativas, que incrementen la eficiencia y productividad del espacio en el que se implementen. Por ello, en el cuadro 2 se muestran los indicadores propuestos para poder medir resultados del gobierno electrónico en términos de calidad.

Cuadro 2  
Modelo de calidad

Indicadores base	Instrumentos utilizados	Medición de resultados
Relación ciudadano-gobierno	Se establecieron nuevas formas de mantener vínculos con los ciudadanos (redes sociales, chat, correo electrónico).  Se contemplan otras alternativas para comunicarse con los usuarios (apps, redes sociales).	Número de ciudadanos que utilizaron los instrumentos. Porcentaje de la población total de la localidad que utiliza los instrumentos. Número de ciudadanos atendidos a través de los instrumentos.
Tiempo de atención al ciudadano	Estudio de tiempos óptimos para la realización de un trámite específico.	¿Se completa el trámite en línea? En cuánto tiempo recibe el ciudadano respuesta a su solicitud, queja o duda.
Guías explicativas de trámites	Documento por trámite.	Descarga de manuales o guías, o visitas registradas.
Calificación de la atención recibida	Encuesta para la medición de la satisfacción del cliente.	Resultados de la encuesta. Contraste de resultados con la población total. Contraste de resultados con el número de ciudadanos que realizaron un trámite o solicitaron un servicio.

Fuente: elaboración propia.

La propuesta de un modelo de calidad sólo pretende guiar al establecimiento de indicadores propios en cada espacio local, ya que cada contexto es distinto y la calidad no debe ser medida a partir de estándares, sino de realidades particulares, pero sobre todo resaltar un enfoque centrado en el usuario y su satisfacción.

*Limitaciones de los gobiernos locales.* La valorización de la pequeña dimensión, como lo llama Nersa Cárdenas (2002: 56), se considera una

mejor alternativa para hacer frente a la problemática local, a pesar de las limitaciones que los gobiernos puedan enfrentar; por ejemplo, Cabrero (2005) expone en ese sentido la persistencia de estructuras administrativas tradicionales las cuales siguen presentando organigramas jerarquizados verticalmente; además, sigue presente la figura del gobierno como productor y prestador de servicios, sin importar la calidad de los mismos.

Sobre este mismo punto, Cárdenas (2002) identifica algunos otros elementos que dejan ver las limitantes de los gobiernos locales, como son: la fragilidad del marco normativo; la persistencia de sistemas administrativos obsoletos que generan ineficiencia y derroche de los escasos recursos disponibles; la precariedad de sistemas de gestión de servicios públicos municipales; la falta de profesionalización de los funcionarios municipales; la ausencia de instrumentos de gestión para incorporar una visión integral del desarrollo local que permita concebir al municipio como agente promotor del desarrollo y parte de un proyecto regional, entre otros.

Ante este panorama, ¿cómo lograr que una gestión de calidad pueda lograr una transformación en la administración de los gobiernos locales? Cabrero (2005) señala que en los territorios locales existen lazos sociales y una cierta acción colectiva propiciada por el mismo sentimiento de identidad y de pertenencia territorial; rasgos que favorecen la implementación de programas.

Con base en lo anterior, podemos decir que es posible encontrar nuevas formas de medición de la calidad gubernamental que tengan un sentido de pertenencia al ámbito local y que de esa manera se conviertan en una alternativa para lograr los objetivos de desarrollo planteados.

El enfoque de innovación en el ámbito local se refiere a la capacidad de un gobierno para organizar de manera diferente los recursos de que dispone, al tiempo que desarrolla nuevas tareas y estrategias con el fin de atender de mejor manera los problemas específicos de su espacio local.

## Reflexiones finales

Los retos de los gobiernos locales se magnifican si consideramos el corto periodo de las administraciones, esto aunado a la importante y necesaria modificación de patrones de conducta, es decir, construir una nueva cultura organizacional que brinde a los involucrados un sentido de identidad y pertenencia que faciliten la implementación de las dinámicas innovadoras.

La visión de la calidad gubernamental puede traer importantes beneficios a las administraciones locales y regionales si se construye un modelo de gestión pública de proximidad que permita una participación más activa y directa de la ciudadanía, de tal forma que los nuevos instrumentos de gestión no se conviertan sólo en retórica, sino que contribuyan a que los gobiernos locales conozcan la opinión de los ciudadanos tanto de los problemas públicos, como de la gestión y sus resultados.

La utilización de las TIC y su incorporación a la gestión pública no representa por sí sola el mejoramiento de la calidad en los servicios; la utilización de las TIC debe ser un medio, no un fin, por lo tanto se requiere de definir en cada gobierno local o en cada dependencia los parámetros de calidad con base en la naturaleza de su actividad.

El gobierno electrónico modifica rutinas al interior de las organizaciones gubernamentales, crea nuevas formas de satisfacer o de dar respuesta a las necesidades sociales, pero esto no significa que sean cambios profundos; el subrayar la importancia de lograr calidad en las acciones emprendidas significa priorizar la opinión del ciudadano, para lo cual se requiere de mayor acercamiento y constante comunicación con la sociedad.

Para el caso de los gobiernos locales en América Latina, los retos son mayores si sumamos a lo anterior que la incorporación de las TIC debe significar un cambio en el contexto institucional, más allá de la modernidad o de la calidad en los servicios; un gobierno local debe ser un gobierno cercano a la sociedad, por ello debe identificar retos, dificultades, capacidades que permitan que la estrategia de gobierno electrónico transforme la relación gobierno-sociedad, dando lugar a es-

pacios de participación, de consensos y de compromisos factibles de cumplir.

## Referencias bibliográficas

- Álvarez, J., e Islas, J. (2014). *Gobierno electrónico en México: ¿Mito o realidad? Descripción, análisis y evaluación del gobierno digital en México*. [En línea]. Recuperado de <http://www.alicecomunicacionpolitica.com/files/ponencias/4375236c0564371379319894-ponencia-1.pdf>
- Cabrero, Enrique. (1995). *La nueva gestión municipal en México. Experiencias innovadoras en gobiernos locales*. México: Porrúa/CIDE.
- . (2005). *Acción pública y desarrollo local*. México: FCE.
- Cárdenas, N. (2002). El desarrollo local, su conceptualización y procesos. *Provincia*, núm. 8, pp. 53-76. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55500804>
- CLAD. (2007). Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico. *Reforma y Democracia, Revista del CLAD*, núm. 38. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357535523008>
- Crozier, Michel. (1992). *Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio*. México: FCE.
- . (1997, enero). La transición del paradigma burocrático a una cultura de la gestión pública. *Reforma y Democracia, Revista del CLAD*, núm. 7. Recuperado de [www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve)
- Gascó, Mila. (2009). El papel de las instituciones en el desarrollo del gobierno electrónico en América Latina: Algunas reflexiones. *Estado, Gobierno y Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública*, núm. 14, pp. 37-57.
- Hunt, Daniel. (1993). *Quality Management for Government. A Guide to Federal State, and Local Implementation*. Milwaukee, Wisconsin: ASQC Quality Press.
- Igraham, Patricia. (1999). Administración de calidad total en las organizaciones públicas: Perspectivas y dilemas. En: Losada i Marrodán, Carlos (ed.), *¿De burócratas a gerentes?* Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Kaboolian, Linda. (2000). Quality comes to the Public Sector. En: Cole and Scott (eds.), *The Quality Movement Organization Theory*. Estados Unidos: Sage Publications.
- Koehler, Jerry, y Pankowski, Joseph. (1996). *Quality Government. Designing, Developing and Implementing TQM*. Estados Unidos: St. Lucie Press.

- Luna, Gil y Sandoval. (2015). *Avances y retos del gobierno digital en México*. IA-PEM/UAEM.
- OCDE. (1996). *Un gobierno alerta. Iniciativas de servicios de calidad en la administración*. México: PUMA/DDF.
- Osborne, David, y Gaebler, Ted. (1994). *Un nuevo modelo de gobierno. Cómo transforma el espíritu empresarial al sector público*. México: Ediciones Ger-nika.
- Ovretveit, John. (2005). Public Service Quality Improvement. En: Ferlie, E., Lynn, L., y Pollitt, C. (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford University Press.
- Pando, D., y Fernández, A. (2013). *El gobierno electrónico a nivel local: Experiencias, tendencias y reflexiones*. Buenos Aires, Argentina: CIPPEC.
- Rodal, E. (2004). Programa para el establecimiento del gobierno electrónico en América Latina y el Caribe: Conceptos, estrategias y aplicaciones que el Banco Interamericano de Desarrollo viene desarrollando en la región. *Revista de Administración Pública*, núm. 110, p. 20.
- Salvador, M., et al. (2010). *política i govern en la societat de la informació: els reptes de l'e-democràcia i de l'e-govern*. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.
- Sánchez González, José Juan. (2010). Innovando en la gestión pública. La experiencia mexicana en los gobiernos locales. *Espacios Públicos*, 13(27).
- Stupak, Ronald, y Meter, Leitner. (Eds.) (2001). *Handbook of Public Quality Management*. Public Administration and Public Policy 90. Estados Unidos: Marcel Dekker Inc.
- United Nations. (2014). *United Nations e-Government Survey 2014. E-Government for the future we want. Economic and Social Affairs*. Recuperado de [https://publicadministration.un.org/egovkb/portals/egovkb/documents/un/2014-survey/e-gov\\_complete\\_survey-2014.pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/portals/egovkb/documents/un/2014-survey/e-gov_complete_survey-2014.pdf)
- Villoria, M., y Ramírez Alujas, A. (2013). Los modelos de gobierno electrónico y sus fases de desarrollo: Un análisis desde la teoría política. *Gestión y Política Pública* (Esp), pp. 69-103. Recuperado de <http://2011.redalyc.org/articulo.oa?id=13331692003>
- Welp, Yanina. (2008). América Latina en la era del gobierno electrónico. Análisis de la introducción de nuevas tecnologías para la mejora de la democracia y el gobierno. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, junio-sin mes, pp. 173-192.