

## 2. RESUMEN DE TESIS DE POSGRADO

*Summary of post graduate Thesis*

MAESTRÍA

Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO Argentina

### **El papel de los portales de gobierno en la inclusión digital de grupos vulnerables: El caso de los jóvenes y los adultos mayores en el Estado de México. (2011-2013)\***

*The role of government portals in the digital inclusion of vulnerable groups:*

*The case of young people and the elderly in the State of Mexico.  
(2011-2013)*

**Por Evelyn Vargas Marin**

**Fecha de Recepción:** 01 de febrero de 2016.

**Fecha de Aceptación:** 11 de marzo de 2016.

---

\* Esta tesis se hizo en el marco del estudio número 107154 del CONACYT y con título: “Colaboración Inter-Organizacional y Desempeño de los Portales Estatales de Gobierno Electrónico en México”. El proyecto fue una investigación más amplia de un grupo de investigación que tomo en consideración la evaluación de los portales de gobierno de diferentes Estados de la República Mexicana. La tesis completa puede ser consultada en: <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/7802>

## RESUMEN

Los portales de gobierno son una puerta de acceso a toda la información gubernamental, permiten atender al ciudadano las 24 horas los 365 días del año. Los portales tienen como objetivo ofrecer servicios en línea de acuerdo con las necesidades de los ciudadanos. Entre los beneficios indirectos que pueden generar los portales de gobierno, se pueden mencionar: la reducción de costos, mejoras en la calidad de los servicios, mejorar la transparencia y rendición de cuentas, promover la participación política del ciudadano, entre otras ventajas. Sin embargo, no todos los ciudadanos están aprovechando los beneficios que ofrecen los portales de gobierno. La brecha social ha extrapolado sus desigualdades al plano virtual, por lo que los portales podrían estar generando una nueva forma de desigualdad. En México, los grupos vulnerables están excluidos de los servicios que proporciona el gobierno en el mundo virtual. Para superar estas nuevas formas de desigualdad es necesario generar estrategias de Inclusión Digital. Dichas estrategias están concentradas en que los grupos vulnerables puedan obtener beneficios en su vida diaria por el uso de la Tecnología de Información y Comunicación.

Esta tesis tomó como caso de estudio al portal del Estado de México en el periodo de 2011 a 2013. Se observaron los servicios que el portal brinda a los ciudadanos en general y se contrastaron con los grupos vulnerables seleccionados (jóvenes y adultos mayores). El estudio busca encontrar los factores que harían un portal incluyente para los grupos vulnerables.

### **Problema y pregunta de investigación**

El portal del Estado de México permite realizar trámites, consultas y asesorías en línea, ofrece información por perfiles o por trámites, los perfiles en los que se divide son: servidores públicos, adultos mayores, indígenas, jóvenes, mujeres, migrantes, personas con discapacidad y niños. Entre sus principales objetivos

están mejorar la experiencia de los ciudadanos en relación a su gobierno; promover trámites y servicios públicos de mayor calidad; impulsar la transparencia, y promover la participación ciudadana.

Para lograr esos objetivos el portal del Estado de México es alimentado por numerosas dependencias que proporcionan servicios a diferentes grupos. Dichos grupos esperan que la promulgación de la tecnología sea adaptada a las necesidades de cada uno de ellos, aun cuando el portal sea fundamentalmente el mismo. Estas expectativas por parte de los ciudadanos representan un gran reto para las dependencias encargadas de alimentar el portal considerando que tienen que cumplir con toda la normatividad y reglamentos que rige el portal, organizar un proceso complejo entre diferentes dependencias que tienen valores y misiones diversas y además existen factores contextuales que impactan en la toma de decisiones.

La población total del Estado de México es de 15.175.862 personas, según los datos presentados en el Censo del 2010 del INEGI<sup>1</sup>, el número de jóvenes de 15 a 29 años son 4.065.382, los adultos mayores de 60 años son 1.137.647 y de 30 a 59 años son en total 5, 432.371 ciudadanos. El número de usuarios que visitaron el portal del Estado de México entre el 1 de enero al 31 de diciembre en el 2011 fue de 7.009.401. Por el número de visitas registradas en el portal se podría pensar que éste da servicio a un gran número de ciudadanos, sin embargo, este dato es ambiguo ya que el número real de usuarios atendidos es desconocido y existe la posibilidad que las visitas registradas correspondan a un solo grupo de personas y que los servicios disponibles sólo están siendo utilizados o quizá sólo fueron creados para un pequeño grupo de ciudadanos con acceso a internet y con conocimiento para su uso.

---

1 (INEGI, 2010).

Para el gobierno del Estado de México tendría que ser elemental generar una política pública de Inclusión Digital que permita que los grupos vulnerables puedan ser beneficiados de los servicios que brinda el portal. Considerando a la ciudadanía como el centro de la política pública en donde se pueda cuestionar si realmente la promulgación de la tecnología está incluyendo al ciudadano. En este marco general, la pregunta de investigación para esta tesis se basó en determinar cuáles son los factores determinantes para la Inclusión Digital de los jóvenes y adultos mayores en los portales de Gobierno. Para comenzar a entender el problema se tendría que cuestionar: ¿qué factores relevantes están involucrados para permitir la inclusión digital?, ¿cómo afectan los procesos gerenciales y organizacionales en la inclusión digital del portal?, ¿cómo impactan las normas, reglamentos y costumbres en la inclusión digital del portal del Estado de México?, ¿cómo impactan los factores contextuales en la inclusión digital del portal?, ¿cuáles son las características de un portal de gobierno para que incluya digitalmente a los grupos vulnerables?, ¿cómo el gobierno del Estado de México está implementando dichos factores para incrementar la inclusión a través de su portal u otras estrategias?

## Metodología de la investigación

A través de una aproximación al problema de investigación realizada a partir de fuentes secundarias se seleccionó al portal del Estado de México, con base al Índice de Gobierno Electrónico Estatal (IGEE) evaluación de los portales estatales de los 31 estados del país y del Distrito Federal publicado en la revista Política Digital<sup>2</sup> y en donde el Estado de México

se ha destacado por permanecer en los primeros lugares. Después de la selección del portal de uno de los estados (Estado de México), se visitó la página del portal para prestar atención a los servicios que se están ofreciendo, las dependencias que participan, los perfiles que atienden y la promoción que dan a los servicios principales dentro del portal. En base a dicha observación se pudo analizar que se atienden a distintos perfiles: servidores públicos, adultos mayores, indígenas, jóvenes, mujeres, migrantes, personas con discapacidad y niños.

Tomando en consideración la característica etaria que representa cada grupo, se seleccionó a los jóvenes<sup>3</sup> y adultos mayores<sup>4</sup>. Ya identificados los perfiles para trabajar, se analizó el organigrama de la dependencia encargada del portal del Estado de México. Se optó por la aplicación de entrevistas a profundidad<sup>5</sup>, realizadas con las personas que tienen un rol en la administración y desarrollo del portal utilizando la técnica de “bola de nieve”, la cual consistió en identificar sujetos dentro del Sistema Estatal de Informática (SEI), así como, dependencias que intervienen en el aporte y servicio de información en el portal. Se utilizó un cuestionario abierto como guía,

---

Duarte, Gil-García, Luna-Reyes, & Sandoval-Almazán, 2012).

- 3 La ley de la Juventud del Estado de México, considera joven a la población entre 12 y 29 años de edad
- 4 La definición de Tercera Edad, nace en la Asamblea Mundial del Envejecimiento, realizada en Viena, Austria, en 1985, donde se acordó que a partir de los 60 años de edad, las personas son consideradas como ancianos o adultos mayores.
- 5 Las entrevistas fueron guiadas por el cuestionario propuesto por Gil García (2012a) página 205.

---

2 El Índice de Gobierno Electrónico Estatal (IGEE) toma en consideración los siguientes componentes: información, interacción, transacción, integración y participación (Luna,

dicho cuestionario incluyó 38 preguntas. En total se contó con la participación de 14 funcionarios de distintas dependencias que trabajan con jóvenes y adultos mayores.

### Marco teórico

El gobierno electrónico tiene el potencial de transformar los servicios públicos, así como reinventar la relación entre el gobierno y la ciudadanía. Sin embargo, existen diferentes barreras en donde los beneficios pueden llegar con lentitud. Algunas de las barreras o de los problemas tienen que ver con la infraestructura, organización, política, economía y otros factores sociales (Ifinedo, 2007).

Detrás de todo el aparato tecnológico existe un sinfín de acuerdos entre diferentes dependencias de gobierno que deben estar constantemente comunicadas y bajo un mismo proyecto de inclusión del ciudadano. Estas dependencias trabajan una variedad de sistemas organizacionales, sociales y de normas políticas que guían el comportamiento y dan estructura a las dependencias y organismos gubernamentales (Fountain, 2013) además de que pueden tener diferentes metas y agendas aun cuando estén ocupando la misma tecnología (el portal), cada una de las secciones que integran el portal está bajo el liderazgo de diferentes administradores públicos que tienen que llegar a diferentes acuerdos para la organización del portal. Muchas veces los problemas que se pueden enfrentar en el desarrollo del portal o de cualquier política pública no están en la selección de la tecnología, sino en cómo se organizan, en las estrategias que eligen para dar un mejor servicio que puede ir desde el diseño, acuerdos institucionales, contexto socio-económico (Gil-García & Luna-Reyes, 2010; Gil-García & Pardo, 2005).

Además de los retos organizacionales para darle vida al portal, el gobierno tiene que evitar reproducir y mantener las asimetrías y desigualdades que existen en la sociedad que se viven fuera del plano virtual (Bwalya *et al.*,

2012; Fountain, 2013). El principal desafío que tiene el portal del Estado de México y otros portales, es poder llegar a una inclusión digital de los grupos vulnerables, en donde el reto es que todos los ciudadanos, sin importar su condición, tengan igualdad de resultados no de oportunidades.

Incluir a los grupos vulnerables al mundo de las TIC es casi imposible si se realiza individualmente; por lo tanto, para alcanzar la meta de inclusión digital ciudadana debe trabajarse en términos colectivos a través de la definición de políticas públicas de inclusión digital por parte del Estado que promuevan la construcción de una sociedad de información y conocimiento, centrada en las personas y orientada al desarrollo (Kaufman, 2009).

Para esta investigación se utilizó el modelo de la promulgación tecnológica que reconoce las relaciones complejas entre las tecnologías y las estructuras sociales, visibilizando como la organización va a afectar a la tecnología promulgada y como la tecnología, a su vez, va a cambiar a la organización (Gil-García, 2013). El uso de este marco de análisis puede ayudar a entender mejor los factores de éxito de las iniciativas de gobierno electrónico (Bwalya *et al.*, 2012).

### Los portales de gobierno y la inclusión digital

Dentro de la promulgación de la tecnología de los portales de gobierno, se considera como parte del marco teórico el concepto de inclusión digital que refiere al: “conjunto de políticas públicas relacionadas con la construcción, administración, expansión, ofrecimiento de contenidos y el desarrollo de capacidades locales y apoyos cognoscitivos en las redes digitales públicas, alámbricas e inalámbricas, en cada país y en la región entera para utilizarlas como una herramienta que permita el desarrollo. Incluye las garantías de privacidad y seguridad ejercidas de manera equitativa para todos los usuarios de esas redes” (Alva de la Selva, 2012; Robinson, 2005).

Para que un portal de gobierno sea realmente incluyente las características que podría tener son: presentar información pertinente (tiempo y calidad) sobre los servicios y beneficios sociales que ofrece el gobierno para los grupos excluidos, el uso de un lenguaje accesible deberían de tener sumo cuidado en evitar barreras de comunicación usando lenguaje sexista, técnico o gubernamental que aleje al ciudadano. Se debe tener sumo cuidado en no pensar que al darle acceso a la tecnología se podrían incluir dichos grupos en automático (Travieso & Planella, 2008).

## **Conclusiones**

Para concluir, los factores de éxito para la Inclusión Digital de los grupos vulnerables en los portales de gobierno, encontrados en esta tesis, podemos destacar como más relevante el liderazgo del gobernador al influir en las acciones de los funcionarios de cada una de las dependencias y por lo tanto en los resultados del portal. En el caso del portal del Estado de México, el gobernador tuvo una visión específica para la creación del portal, su principal objetivo fue facilitar los trámites y servicios para los ciudadanos, los funcionarios concentraron sus esfuerzos para alcanzar dichos objetivos y generar resultados y por tal motivo enfocaron los esfuerzos en crear un portal que ayude a recaudar los impuestos y no están considerando acercar a los grupos vulnerables como su objetivo principal.

Con la construcción del portal se logró definir sus actividades, organización de los puestos de mandos y jerarquías, regulación de contenido, etc. La normativa es adecuada y cubre aspectos para generar y alimentar un portal. Pareciera evidente que hasta que no exista el mandato del gobernador sobre el diseño de una estrategia será complicado que las dependencias pongan atención en este rubro.

Entre las estrategias para incluir al ciudadano dentro del portal se detectaron: uso de lenguaje ciudadano, facilitar la organización

de la información a través de perfiles, uso de blogs, chats, call center, redes sociales por mencionar algunos recursos de la Web 2.0 que les ayudan a tener una mayor interacción con el ciudadano. Es decir, crear canales de comunicación entre el gobierno y los ciudadanos (Mercado-Lara & Gil-García, 2014).

Parece que la Inclusión Digital no se atiende totalmente por medio del portal, hay interés de algunas dependencias por incluir a la población pero por parte de otras no se han realizado acciones de inclusión, esto puede ser por la falta de recursos tecnológicos o humanos, incluso por que las mismas dependencias no han logrado incluirse digitalmente y todavía sufren muchas carencias en el ámbito tecnológico y de conocimiento.

Tomando lo anterior en cuenta, podemos decir que el portal es un espejo de la realidad. Así como los jóvenes o los adultos mayores están excluidos de la sociedad, también sufren cierta exclusión desde el portal. El portal y la Inclusión Digital se han manejado por separado en el gobierno del Estado de México. El portal nunca va a sustituir la atención cara a cara y menos para los grupos vulnerables.

Existen grandes retos como disminuir la brecha digital y la pobreza digital, el gobierno se tiene que dar cuenta que los esfuerzos que ya esté haciendo sean realmente incluyentes. El gobierno tendría que estarse asegurando que los grupos vulnerables puedan recibir los mismos beneficios que un ciudadano incluido, el objetivo es tener una igualdad de resultados y no solamente igualdad de oportunidades.

El uso del marco analítico de la promulgación tecnológica nos ayuda a entender los diferentes aspectos y relaciones entre la tecnología, la organización y los factores externos que afectan la construcción del portal del Estado de México al identificar las diferentes relaciones y cómo un aspecto afecta a otro se podrían realizar mejores estrategias de Inclusión Digital.

**Palabras clave:** *Gobierno electrónico, Políticas Públicas de Inclusión Digital, Portales de gobierno, Grupos vulnerables.*

**Keywords:** *E-government, Digital Inclusion Public Policies, Government Portals, Vulnerable Groups.*

## Referencias bibliográficas

- Alva de la Selva, A. R. (2012). *Brecha e inclusión digital en México hacia una propuesta de políticas públicas*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Bwalya, K., Zulu, S., Grand, B., & Sebina, P. (2012). E-Government and Technological Utopianism: Exploring Zambia's Challenges and Opportunities. *Electronic Journal of e-Government*, 10(1), New York, Editorial Bannister, 2012: pp. 16-30.
- Fountain, J. (2013). *Construyendo el Estado Virtual: Tecnologías de Información y Cambio Institucional. (Primera Edición en Español)*. México, D.F: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Gil-García, J. R., & Luna-Reyes, L. F. (2010). *Teoría Institucional y Simulación Dinámica para una Mejor Comprensión del Gobierno Electrónico: El Caso de los Portales Web del Sistema E-México*. (Documento de Trabajo No. 247). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas. Retrieved from <http://www.libriaciide.com/librospdf/DTAP-247.pdf>
- Gil-García, J. R., & Pardo, T. (2005). E-Government Success Factors: Mapping Practical Tools to Theoretical Foundations. En *Revista Government Information Quarterly*, N<sup>o</sup> 22 Vol 2, 2005: pp. 187–216.
- Gil-García, J. Ramon. (2012). *Enacting Electronic Government Success: An Integrative Study of Government-wide Websites, Organizational Capabilities, and Institutions*. Nueva York, Editorial Springer.
- Ifinedo, P. (2007). *Moving Towards E-Government in a Developing Society: Glimpses of the Problems, Progress, and Prospects in Nigeria*. In Latif Al-Hakim (Editor) *Global E-Government: Theory, Applications and Benchmarking, Australia*, University of Southern Queensland, 2007: pp. 148 -166.
- Kaufman, E. (2009). *Foro Iberoamericano sobre Estrategias para la Implantación de la Carta de Gobierno Electrónico*. Informe Final. Presented at the Foro Iberoamericano sobre Estrategias para la Implantación de la Carta de Gobierno Electrónico, Isla de Margarita, Venezuela. Retrieved from <http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/foro-iberoamericano-sobre-gobierno-electronico-2009>
- Luna, D., Duarte, A., Gil-García, J. R., Luna-Reyes, L. F., & Sandoval-Almazán, R. (2012). Índice de gobierno electrónico estatal: Comparativo de las menciones 2011 y 2012. (Documento de Trabajo No. 273). México: CIDE.
- Mercado-Lara, E., & Gil-García, J. R. (2014). *Gobierno Abierto e Intermediarios de Datos: El Caso de AidData*. (Documento de Trabajo No. 289). Centro de Investigación y Docencia Económicas. Retrieved from <http://www.cide.edu.mx/publicaciones/status/dts/DTAP%20289.pdf>
- Robinson, S. S. (2005). Reflexiones sobre la inclusión digital. *Revista Nueva Sociedad*, N<sup>o</sup> 195, 2005: pp. 126 –140.
- Travieso, J. L., & Planella, J. (2008). La alfabetización digital como factor de inclusión social: una mirada crítica. *Revista Sobre La Sociedad Del Conocimiento* (Universidad de Cataluña), N<sup>o</sup> 6, Abril 2008: pp. 1 - 99.

## **DATOS DE LA TESISISTA**

**Tesisista:** Evelyn Vargas Marin.

**Director:** José Ramón Gil García.

**Cohorte:** 2010-2011.

**CV Abreviado:** Tiene estudios de Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social de Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede académica Argentina; y la licenciatura en Mercadotecnia por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM). Ha colaborado en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) como coordinadora asociada en el Banco de Información para la Investigación Aplicada en Ciencias Sociales (BIIACS), realizando esfuerzos en materia de datos abiertos; y como Gerente de Proyecto en la Elaboración del Anuario Estadístico Judicial. En el Colegio Mexiquense, participó en proyectos de evaluación a la organización Jóvenes Constructores de la Comunidad. Correo electrónico: mina.vm@gmail.com