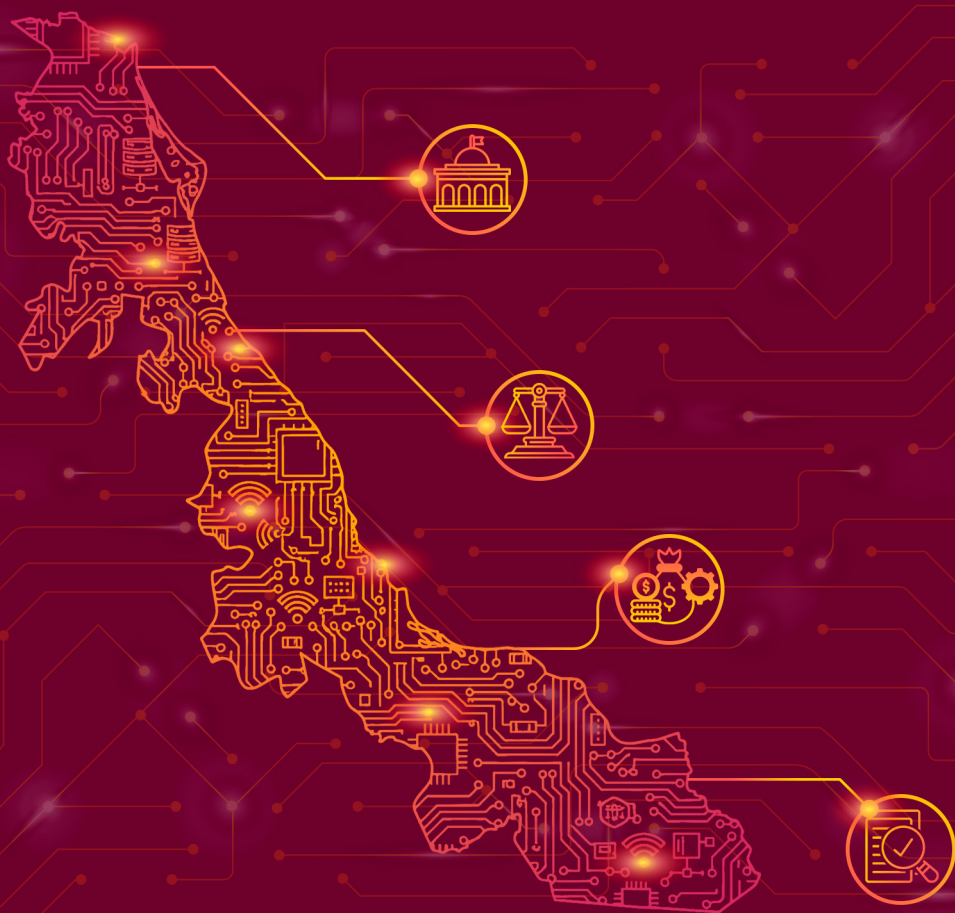




Tercera antología sobre el estudio de casos de la **ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Coordinadora:
Josefina Ramos Alfonso



GOBIERNO DEL ESTADO DE
VERACRUZ
2024 - 2030

SEV
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN
DE VERACRUZ

Tercera antología sobre el estudio de casos de la
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Coordinadora:
Josefina Ramos Alfonso



El Colegio de Veracruz

Mtra. Erandi Isabel López Herrería

Rectora

Dra. María del Rayo Isabel Pérez Juárez

Subdirectora Académica

Dra. Xochitl del Alba León Estrada

Subdirectora de Investigación y Divulgación Científica

Mtro. Miguel Ángel Barradas Gerón

Subdirector de Educación Continua y a Distancia

Mtra. Erika Anabel Hernández Rivas

Subdirectora Administrativa

Tercera antología sobre el estudio de casos de la Administración Pública

Coordinadora: Josefina Ramos Alfonso

Número de ISBN: 978-607-8040-52-0

Primera edición: diciembre de 2025

Diseño editorial y formación:

Modesto Ortiz Flores

El Colegio de Veracruz

Carrillo Puerto No. 26

Col. Centro, C.P. 91000

Xalapa, Veracruz

Este libro fue sometido a un proceso de dictaminación a doble ciego por pares académicos, de acuerdo con las normas establecidas por El Colegio de Veracruz.

Todas las personas que participaron en este libro revisaron y aprobaron la versión final de su contribución para su publicación y difusión.

Las opiniones expresadas en las contribuciones de este texto corresponden exclusivamente a las y los autores y no reflejan necesariamente la postura de El Colegio de Veracruz.

Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, la fotocopia o la grabación, sin la autorización por escrito de los titulares de los derechos de esta edición.



Índice

Introducción.....	V
--------------------------	----------

Josefina Ramos Alfonso

El derecho a la desconexión digital laboral en.....	09
la legislación francesa, ¿un modelo a seguir?	

Galo Le Madec Beverido

Redes sociales en las elecciones presidenciales.....	23
en México desde una perspectiva biopolítica,	
periodo 2010-2020	

María Elizabeth Guevara Leonardo

Preservar a través de las tecnología de la información.....	41
el archivo histórico físico y digital de la administración	
pública en el estado de Veracruz, como derecho al	
acceso a la información	

León Martínez Argüelles

Tecnologías de la información y comunicación.....	63
en la administración de los insumos del sistema	
de salud del estado de Veracruz	

Ricardo Paulino Parra Serena

Implementación de medios tecnológicos para la.....	77
automatización de los procesos y actividades en la	
Comisión Municipal de Agua Potable y Saneamiento	
de Xalapa (CMAS)	

Arturo Robles Domínguez



Introducción

La realidad de los modelos de administración pública en el mundo, sobre todo occidental, tanto en los órdenes nacionales o subnacionales, necesita, invariablemente, sujetarse a la prueba de ácido de su instauración, puesta en práctica y ulterior revisión, para fortalecer directrices fundamentales o corregir desviaciones las más de las veces involuntarias –sin descartar, por supuesto, el error– en su sentido institucional; aunque, generalmente, no sea difícil advertir que los desajustes vienen, más bien, de su alejamiento de las situaciones ordinarias o extraordinarias a las que se dirigen –organizacionales, por cuanto a distribución de funciones en los ámbitos centralizados o en los de tipo paraestatal; de legislación, por su referencia directa con la elaboración de leyes y decretos administrativos; o por la adopción de medidas de contingencia ante situaciones de fuerza mayor que implican rapidez y efectividad de atención–, mientras que los aciertos de actuación administrativa tienen que ver casi siempre con la prestación de los servicios públicos básicos para el bienestar de la población, entiéndase: educación, salud, seguridad pública o de inversión pública productiva.

La presente colección de artículos estructurados en forma de libro responde al perfil y especialidades de sus autores, predominantemente administradores públicos, que problematizan su *praxis* profesional, llevándolos a compartir el saber y el sabor de su conocimiento a detalle. Su contenido constituye una gama de auténticas contribuciones desde lo local, que tienen la virtud de estar plenamente informadas de las acciones gubernamentales de orden diverso en las que se encuentran involucrados ellos mismos.

En efecto, las personas que nos dan prueba fehaciente de lo acontecido en sus respectivos campos administrativos han culminado meritoriamente, con los presentes aportes, la aplicación crítica de los contenidos aprendidos en su paso por el Programa de Maestría en Administración Pública que ofrece El Colegio de Veracruz, en contraste con conocimientos y experiencias de otras latitudes que nos informan sobre acercamientos teórico-prácticos diversos.

Cierto es que la mayor parte de las funciones estatales público-administrativas se desenvuelven en la Administración Pública, área primordial en donde se encuentran asuntos, diversos y complejos, como los que dan contenido a las colaboraciones que integran la presente obra y que plantean problemáticas específicas sobre diferentes materias; verbigracia: sobre el derecho a la desconexión laboral previsto en la legislación burocrática francesa, como modelo susceptible de aplicación en nuestro contexto; el empleo crítico de las redes sociales, específicamente en materia electoral tratándose de los comicios de orden presidencial; o los muy importantes aspectos relativos a la creación y preservación de los archivos históricos de la administración pública, tanto en su versión física como informático-digital, mediante la aplicación de las tecnologías de la información; también, aquellos elementos hoy día obligatorios de transparentar los canales de comunicación en el campo de la administración de los insumos atinentes a los sistemas de salud; y, en obvia correlación, la propia instrumentación de medios tecnológicos para la automatización de actos y procedimientos administrativos desarrollados en organismos operadores de agua potable y saneamiento, en el caso del municipio de Xalapa, Veracruz.

La primera aportación exhibe la importancia del *derecho a la desconexión digital de los trabajadores fuera de su jornada laboral*, reconocido legalmente por primera vez en Francia en 2016, como derecho y garantía al trabajador para dejar de atender mensajes relacionados con su trabajo, después de concluida su jornada laboral, dejándolo a salvo de cualquier sanción. Es decir, este status facultativo tiene como propósito resguardar la integridad personal del trabajador e impedir que se prolongue indebidamente la jornada laboral, cuya prolongación afecta el denominado *derecho al tiempo libre* y repercute en el menoscabo a la salud y a la intimidad personal y familiar.

En un segundo bloque, se expresa el impacto de las *redes sociales en las elecciones presidenciales en México*, con el fin de acercarse a una metodología descriptivo-analítica sobre el modo en que las redes sociales –Facebook y Twitter– influyen en los resultados electorales por su evidente orientación política, que nunca es neutra, no obstante que en sus inicios fueron creadas, aparentemente, como un medio de comunicación personal, que rápidamente evidenció su peculiar naturaleza como *mass media* y se popularizó de manera vertiginosa, transformándose en un medio masivo de publicidad de todo tipo de contenidos y orientaciones, cuyo uso político fue casi una consecuencia “natural” como se ha mostrado en su excesiva vinculación con los procesos electorales.

En una línea diversa, se dan a conocer ideas y medidas sobre como preservar el archivo histórico físico y digital de la administración pública, con la aplicación de las tecnologías de la información, en lógica relación con el derecho de acceso a la información, examinando, además, su importancia como área de oportunidad para administrar, resguardar y preservar, de forma física y digital, el archivo histórico del Estado de Veracruz.

La participación subsiguiente, aborda también lo referente a las tecnologías de la información y criterios de los actos de comunicación de la administración con un enfoque hacia los insumos del sistema de salud del Estado, con el objetivo de exponer la implementación de las tecnologías de la información y comunicación para administrar y gestionar los propios insumos de los servicios de salud del Estado de Veracruz, concretamente en materia de distribución y entrega de medicamentos hasta llegar a la población usuaria.

Finalmente, en una colaboración que da colofón a esta obra, se efectúa una crítica constructiva por cuanto a la implementación de medios tecnológicos para la automatización de los procesos y actividades que tiene a su cargo la Comisión Municipal de Agua Potable y Saneamiento de Xalapa (CMAS), en el marco de las políticas públicas de e-gobierno y su interactividad con la ciudadanía.

Por supuesto, todas las participaciones aquí expuestas tienen un merecido reconocimiento académico, porque logran exponer diversos tópicos relevantes para la Administración Pública. Sin ninguna duda, es justamente en los niveles estatal y municipal donde se viven de manera más dura la necesidad auténtica de administrar con mayor cuidado la escasez de recursos públicos que se padecen. Todas las aportaciones que se efectúan exhiben esa preocupación e interés por hacer memoria y dar solución a los problemas cotidianos.

Josefina Ramos Alfonso
Coordinadora de la Maestría
en Administración Pública
El Colegio de Veracruz



EL DERECHO A LA DESCONEXIÓN DIGITAL LABORAL EN LA LEGISLACIÓN FRANCESA, ¿UN MODELO A SEGUIR?

Galo Le Madec Beverido



El derecho a la desconexión digital laboral en la legislación francesa, ¿un modelo a seguir?

Galo Le Madec Beverido¹

Sumario

i. Introducción, **ii.** Metodología, **iii.** Origen y regulación del derecho a la desconexión digital en Francia, **iv.** El derecho a la desconexión digital en México y otros países, **v.** Fortalezas y debilidades del derecho a la desconexión digital en Francia, **vi.** Resultados, **vii.** Conclusiones, **viii.** Referencias

Resumen

El derecho a la desconexión digital de los trabajadores fuera de su jornada laboral puede considerarse un derecho incipiente. Reconocido legalmente por primera vez en Francia en 2016, garantiza que el trabajador pueda dejar de responder mensajes relacionados con su empleo una vez concluido su horario laboral, sin ser sancionado por ello. Su finalidad es proteger los derechos laborales y evitar la prolongación indebida de la jornada de trabajo, así como prevenir que esta afecte la salud, la intimidad y la vida familiar del trabajador.

Si bien la legislación francesa es un referente obligado por ser la primera en abordar esta problemática, el presente artículo se pregunta si dicho modelo debe seguir aplicándose en otros contextos. Para responder a ello, se adopta un enfoque cualitativo y una metodología comparativa que examina el derecho a la desconexión digital en Francia y en otros países.

Abstract

The right to the digital disconnection of workers outside their working hours is what we can call an incipient right. Legally recognized for the first time in France in 2016, this right guarantees the worker to stop responding to messages related to his work once he ends his working hours, not to be sanctioned. The purpose of

¹ Licenciado en derecho por la Universidad Veracruzana (UV), licenciado en ciencias políticas y administración pública por la Escuela Libre de Ciencias Políticas y Administración Pública de Oriente (ELCPAPO) y licenciado en administración de empresas por la Universidad Popular Autónoma de Veracruz (UPAV). Maestrante en Administración Pública por El Colegio de Veracruz (COLVER).

this right is therefore to protect the worker's labour rights and to prevent undue prolongation of working hours and to prevent this prolongation to have an impact on the worker's health, privacy, and family life. Although French law in this area is an obligatory reference because it is the first, this research article asks whether this model should still be followed in other parts of the world, so the issue is addressed from a qualitative perspective, through a comparative methodology in which precisely the right to digital disconnection in France is compared with that of other countries and its strengths and weaknesses are analyzed.

Palabras clave

Derecho laboral, Derechos fundamentales, vida íntima, derecho a la desconexión, legislación y regulación emergente.

Keywords

Labor law, Fundamental rights, life intimacy, right to disconnect, Emerging Legislation and Regulation.

1. Introducción

Los avances tecnológicos de las últimas décadas han transformado el mundo del trabajo. Si bien han traído múltiples beneficios —como la paulatina eliminación de ciertas actividades, la reducción del tiempo para realizar otras y, por supuesto, el aumento de la productividad (Minian y Martínez, 2018)—, también han difuminado las fronteras entre la vida laboral y la personal o familiar.

En este contexto, los trabajadores, sin importar el sector o la actividad que desempeñen, permanecen activos o, al menos, disponibles. Esta situación ha generado problemas significativos, no solo para su salud, sino también para el funcionamiento de las propias organizaciones (Lacavex, 2009).

A lo anterior se sumó la implementación de medidas de aislamiento para proteger la salud de la población ante el brote de una nueva variante del coronavirus a inicios de 2020. Esta coyuntura intensificó la conexión digital constante de los trabajadores, ya que se utilizó como justificación para incorporar las TIC donde antes no se empleaban y ampliar su uso en los espacios donde ya existían, obligándolos a mantenerse conectados².

Esta hiperconectividad en el entorno laboral no solo contraviene principios básicos del derecho del trabajo —en particular el derecho al descanso—, sino que también puede afectar la vida personal y familiar, e incluso poner en riesgo la salud. Los expertos advierten que este fenómeno provoca agotamiento mental, emocional y físico como resultado del estrés que genera la disponibilidad permanente hacia el empleador.

² Camacho (2021) señala que en ese contexto el teletrabajo se ha extendido de alguna forma como una especie de fórmula normal o deseable para la organización de numerosas actividades laborales.

La hiperconectividad puede entenderse como el acceso casi permanente a internet desde cualquier lugar, gracias a la cobertura de las redes y a la capacidad de los dispositivos móviles y otros aparatos electrónicos. Como señala Ayala (2015), esta situación “impide centrarse en el propio trabajo, pues se producen interrupciones en la realización de tareas, lo cual conduce a la multitarea, ya que se intenta cumplir con las obligaciones propias mientras se responde a otros para obtener información” (p. 251).

Francia fue el primer país en intentar regular este problema mediante legislación específica en 2016. Cabe destacar que diputados de la mayoría socialista y del partido verde francés (Europa Ecología Los Verdes), en ese momento minoritario, propusieron diversas enmiendas e incluso un proyecto de ley³ para que el *burn-out* fuera reconocido como una enfermedad profesional, al considerar que también podía ser consecuencia de la hiperconectividad.

El síndrome de desgaste profesional (*burn-out*) es una patología asociada al agotamiento físico y mental ocasionado por el exceso de trabajo, el estrés y la falta de reconocimiento. Afecta la autoestima, modifica el comportamiento y genera consecuencias negativas en las relaciones interpersonales tanto dentro como fuera del ámbito laboral (Martínez, 2010).

Hasta el momento, todas las enmiendas y proyectos de ley relacionados con este tema han sido retirados⁴ o rechazados. Por ello, el *burn-out* aún no ha sido reconocido oficialmente como enfermedad profesional, ya que no figura en el cuadro oficial de enfermedades laborales. Aunque la Ley n.º 2015-994 del 17 de agosto de 2015 contempla el reconocimiento de enfermedades psíquicas⁵, el agotamiento profesional aún no está incluido entre ellas.

Al igual que con el proceso legislativo del derecho a la desconexión digital, resulta imperante que el *burn-out* sea reconocido como enfermedad profesional. Este reconocimiento otorgaría a los trabajadores derechos y garantías tales como indemnizaciones a tanto alzado, compensaciones diarias en caso de interrupción temporal de labores e incluso una renta si la incapacidad fuera permanente, como ocurre con otras enfermedades profesionales.

Todo lo expuesto hasta aquí busca introducir ideas y elementos que permitan reflexionar, por un lado, sobre los múltiples problemas derivados de la hiperconectividad digital y, por otro, sobre la pertinencia de legislar y reconocer la desconexión digital laboral como un derecho fundamental de los trabajadores para enfrentar esta problemática.

³ 16 de febrero de 2016, redactado por el socialista Benoît Hamon y presentado de manera conjunta por los diputados Régis Juanico, Cécile Duflot, Jean-Marc Germain, entre otros que proponía modificaciones a diversas disposiciones a la ley de seguridad social, proyecto de ley que puede consultarse en el siguiente enlace: <https://www.assemblee-nationale.fr/14/propositions/pion3506.asp>.

⁴ Como sucedió con la enmienda presentada el 20 de enero de 2018, misma que puede consultarse en el siguiente enlace institucional: https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements_alt/0516/CIION-SOC/AS3.

⁵ Puede consultarse en el siguiente enlace: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000031046061>.

El objetivo de este artículo es analizar la legislación francesa en materia de desconexión digital y compararla con la de otros países —particularmente iberoamericanos— para identificar sus fortalezas y debilidades, y evaluar la vigencia y pertinencia de dicho modelo.

El texto se estructura en ocho apartados: el primero aborda los conceptos fundamentales y antecedentes vinculados con el tema; el segundo presenta los aspectos metodológicos; el tercero analiza el origen y regulación del derecho a la desconexión digital en Francia; el cuarto explica cómo se regula en México y otros países iberoamericanos (Argentina, Colombia, España y Paraguay); el quinto identifica las fortalezas y debilidades de la normativa francesa; el sexto expone los resultados de la investigación; el séptimo formula las conclusiones, y el octavo enlista las fuentes consultadas.

II. Metodología

Esta investigación se desarrolló bajo la perspectiva del método descriptivo, el cual “constituye una herramienta teórico-metodológica aplicable a distintos campos disciplinares” (Sánchez, Blas y Tujague, 2010, p. 105) y “consiste en describir cada uno de los conceptos, reglas, instituciones o procedimientos seleccionados, al suministrar una descripción de las partes o elementos que integran el sujeto a comparar” (Mancera, 2008, p. 229). En consecuencia, esta metodología “opera cuando se requiere delinear las características específicas descubiertas por las investigaciones exploratorias” (Díaz y Calzadilla, 2016, p. 118).

La investigación es descriptiva en tanto expone con claridad el marco normativo que regula, desde 2016, el derecho a la desconexión digital en Francia y, más recientemente, en diversos países iberoamericanos, con el objetivo de comprender mejor cómo se configura este derecho laboral incipiente. Para ello, se empleó la técnica documental a fin de recopilar distintas fuentes y documentos relacionados con el proceso de creación, discusión y aplicación de las normas en la materia. Del mismo modo, se aplicó la hermenéutica jurídica para interpretar de manera más precisa las disposiciones recientemente establecidas.

Asimismo, esta investigación es de carácter comparativo, ya que dicho método “consiste en una confrontación entre estados de dos o más objetos sobre una misma propiedad o propiedades” (Arias, 2010, p. 84). Esta contrastación se llevó a cabo al comparar las normas francesas con las de los países iberoamericanos seleccionados. Cabe destacar que dicha comparación es diacrónica⁷, pues, aunque el intervalo entre el momento en que se legisló en unos y otros países no es muy amplio, no ocurrió simultáneamente, por lo que se requiere una perspectiva histórica y transversal.

⁶ “La comparación diacrónica, en su estadio más sencillo, atiende el acto de comparación en momentos temporales distintos” (Arias, 2014, p. 80).

Finalmente, es necesario considerar las teorías garantista y principalista como sustento teórico para abordar este nuevo derecho. Por un lado, desde el plano jurídico, se busca garantizar la correcta aplicación y protección de los derechos laborales frente a las posibles arbitrariedades del empleador —público o privado—, lo que incluso podría implicar su incorporación al texto constitucional. Por otro lado, estos derechos deben interpretarse como principios que se conciben de manera procedimental.

III. Origen y regulación del derecho a la desconexión digital en Francia

Francia es considerada un país pionero en materia de desconexión digital laboral. Si bien existen otros países —particularmente europeos— en los que este tema comenzó a discutirse con anterioridad, e incluso se resolvieron casos relacionados con la problemática, como en Alemania, donde “existe un modelo de autorregulación empresarial respecto de la desconexión digital desde 2012” (Faz y Malagón, 2021, p. 546), fue el país galo el primero en establecer una legislación específica al respecto.

El derecho a la desconexión digital laboral fue reconocido por primera vez de manera jurisprudencial en Francia en febrero de 2014, a raíz de una sentencia de la Corte de Casación⁷. No obstante, no sería sino hasta 2017 cuando entró en vigor la *Loi Travail* (Ley del Trabajo), conocida también como Ley El Khomri, en referencia a la entonces ministra de Trabajo, Empleo, Formación Profesional y Diálogo Social, Myriam El Khomri.

Dicha ley, adoptada el 21 de julio de 2016 tras la aplicación del artículo 49, párrafo tercero, de la Constitución Francesa de 1958 en la Asamblea Nacional, no proporciona una definición clara y precisa del derecho a la desconexión, ni tampoco lo hace el Código del Trabajo. Sin embargo, establece que las empresas deben definir las modalidades de ejercicio de este derecho y las obliga a redactar un código de ética o deontológico que especifique las formas en que se podrá ejercer.

Adicionalmente, desde enero de 2017 el derecho a la desconexión forma parte de los temas que deben tratarse durante las Negociaciones Anuales Obligatorias entre trabajadores y empleadores, en el marco de la calidad de vida laboral. Esta disposición se aplica a todas las empresas con representación sindical, lo que en la práctica abarca aquellas con más de 50 trabajadores. En el caso de las micro y pequeñas empresas, donde no existe representación sindical, será necesario establecer *motu proprio* un reglamento o manual que incorpore este derecho.

⁷ “La sentencia señalaba que no existía motivo alguno que justificara el despido de un ambulanciero que había rechazado una llamada telefónica a su número personal de su superior fuera de su horario laboral para atender un caso. Sentencia que puede consultarse en el siguiente enlace institucional: <https://www.legifrance.gouv.fr/juri/id/JURITEXT000007473856/>).

Las disposiciones sobre el derecho a la desconexión digital contenidas en la Ley del Trabajo se aplican exclusivamente al sector privado. No obstante, en la función pública algunas colectividades territoriales han implementado sistemas similares, como en la ciudad de París, que cuenta con un manual o instructivo (*mode d'emploi*) al respecto.

iv. El derecho a la desconexión digital en México y otros países

Durante la pandemia, en México —al igual que en muchos otros países iberoamericanos— se comenzó a discutir cada vez más acerca de las condiciones laborales de los trabajadores, en particular de los teletrabajadores o trabajadores a distancia. Ello fue consecuencia de los problemas y conflictos que surgieron a raíz de los múltiples cambios que estaban ocurriendo en el mundo laboral, especialmente en la organización de las actividades.

En efecto, en aquel momento muchos empleos tuvieron que migrar, aunque fuera temporalmente, de la modalidad presencial a la virtual. Esto implicó, evidentemente, reorganizarse: modificar horarios de atención, adaptarse a entornos digitales, establecer nuevas dinámicas de colaboración remota, entre otros cambios. A su vez, estas transformaciones aceleraron la dilución de la frontera entre el espacio personal y el profesional, un proceso que ya venía dándose desde la expansión del uso de las llamadas TIC.

Si bien este fenómeno no se limitó a la región iberoamericana, lo cierto es que en esta zona del mundo se intensificó el debate en torno a la multiplicidad de cambios que estaba experimentando el ámbito laboral. Además, surgió una preocupación creciente de sindicatos, asociaciones civiles y académicos por los problemas que dichos cambios estaban ocasionando en la salud física, mental y emocional de los trabajadores.

A partir de 2020, diversos países iberoamericanos comenzaron a adoptar progresivamente leyes que aseguraban el derecho a la desconexión digital laboral. En España, por ejemplo, el 23 de septiembre de 2020 se publicó en el Boletín Oficial del Estado el Real Decreto-ley 28/2020, que establecía diversas disposiciones en materia de trabajo a distancia. Si bien esta norma fue posteriormente derogada y sustituida por la Ley 10/2021, ya obligaba a los empleadores del sector privado a garantizar el derecho a la desconexión, a limitar los “medios tecnológicos de comunicación empresarial y de trabajo durante los periodos de descanso” y a respetar “la duración máxima de la jornada laboral” (art. 18 de la citada ley⁸).

En el caso español, cabe destacar que, a diferencia de lo ocurrido en otros países iberoamericanos (por ejemplo, Argentina, Chile, Colombia, México, Paraguay y Perú), ya existían antecedentes del derecho a la desconexión digital.

⁸ Puede consultarse de manera integral en el siguiente enlace institucional: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-11043#:~:text=El%20Acuerdo%20otorga%20a%20las,los%20locales%20de%20la%20empresa.>

Tanto los trabajadores del sector privado como los empleados públicos gozaban de este derecho desde 2018, conforme al artículo 88 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales⁹.

En el resto de los países antes mencionados, las leyes adoptadas para regular el uso desmedido de las TIC fuera del horario laboral —con el fin de garantizar el respeto al descanso y a las vacaciones de los trabajadores— no solo carecían de antecedentes en sus respectivas legislaciones nacionales, sino que, en algunos casos, fueron redactadas de manera sumamente acotada. Tal es el caso de México, donde únicamente los teletrabajadores del sector privado gozan de este derecho.

Desde entonces, el senador Ricardo Monreal Ávila, del grupo parlamentario del partido Movimiento Regeneración Nacional (MORENA), presentó una iniciativa con proyecto de decreto para adicionar el artículo 68-Bis a la Ley Federal del Trabajo, en materia de desconexión digital laboral. Esta propuesta fue aprobada en las comisiones unidas de Trabajo y Previsión Social y de Estudios Legislativos, y obtuvo 116 votos a favor en el pleno¹⁰. Sin embargo, la iniciativa aún no ha sido discutida ni aprobada en la Cámara de Diputados, a pesar de haber sido turnada desde el año pasado.

En Paraguay, al igual que en México, la ley establece textualmente que los únicos con derecho a la desconexión digital laboral son los teletrabajadores. Esta restricción resulta extremadamente limitada, pues, aunque cada vez más empleos migran de lo presencial a lo virtual —o incluso se crean puestos específicos en modalidad a distancia—, el número de teletrabajadores sigue siendo relativamente bajo, tanto en ese país como a nivel regional y mundial. En México, por ejemplo, de acuerdo con datos del Banco de México, el porcentaje estimado de teletrabajadores en 2020 era de apenas 15.3 %¹¹.

Otro aspecto importante de la legislación paraguaya es que el artículo 8 de la Ley N° 6738 establece que el trabajador no está obligado a responder comunicaciones, órdenes u otros requerimientos al menos doce horas después de finalizar su jornada laboral, así como en días de descanso, permisos o feriados.

Si bien países como Argentina¹² y, sobre todo, Colombia¹³ —a diferencia de los casos antes mencionados, salvo el español— constituyen una excepción,

⁹ Puede consultarse en el siguiente vínculo: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-a-16673&tn=1&p=20181206>.

¹⁰ Puede consultarse en el siguiente Dictamen legislativo: https://infosen.senado.gob.mx/sdsp/gaceta/64/3/2021-04-06-1/assets/documentos/Dict_Com_Trabajo_LFT_Desconexion_Digital.pdf

¹¹ Puede consultarse en el resumen ejecutivo del Documento de Investigación de Gustavo Leyva e Israel Mora titulado “¿Qué tan altas (bajas) son las posibilidades de hacer teletrabajo en México?” publicado el 29 de septiembre de 2021 por el Banco de México. Disponible en: <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/documentos-de-investigacion-del-banco-de-mexico/resumen-es-ejecutivos/%7B9DF61418-28EE-5F33-A83B-876B29399A06%7D.pdf>.

¹² Abarca a todos los trabajadores del sector privado y no solo a los teletrabajadores.

¹³ La legislación contempla a los trabajadores del sector privado y a los empleados públicos.

lo cierto es que la regulación en materia de derecho a la desconexión digital en Iberoamérica, al igual que en otras partes del mundo, continúa siendo insuficiente. No es adecuado que este derecho se garantice únicamente a una categoría o grupo reducido de trabajadores (usualmente teletrabajadores) y se excluya al resto.

Con el fin de observar con mayor claridad las diferencias existentes entre las legislaciones que regulan el derecho a la desconexión digital en algunos países iberoamericanos, se elaboró el siguiente cuadro, que resume y esquematiza las distintas disposiciones en la materia:

Derecho a la desconexión digital en Iberoamérica	
País	Disposición normativa
Argentina	<p>“Artículo 5.- Derecho a la desconexión digital. Cuando la actividad de la empresa se realice en diferentes husos horarios o en aquellos casos en que resulte indispensable por alguna razón objetiva, se admitirá la remisión de comunicaciones fuera de la jornada laboral. En todos los supuestos, la persona que trabaja no estará obligada a responder hasta el inicio de su jornada, salvo que concurran los supuestos contenidos en el artículo 203 de la Ley N° 20.744 (t.o. 1976).</p> <p>No se podrán establecer incentivos condicionados al no ejercicio del derecho a la desconexión.</p> <p>Los incrementos vinculados a la retribución de las horas suplementarias no serán considerados incentivos.” (Ley N° 27.555)</p> <p>Fuente: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/345000-349999/346325/norma.htm</p>
Colombia	<p>Artículo 4. Garantía del derecho a la desconexión laboral. Los trabajadores o servidores públicos gozarán del derecho a la desconexión laboral, el cual inicia una vez finalizada la jornada laboral. El ejercicio del mismo responderá a la naturaleza del cargo según corresponda al sector privado o público. Asimismo, el empleador deberá garantizar que el trabajador o servidor público pueda disfrutar efectiva y plenamente del tiempo de descanso, licencias, permisos, vacaciones y de su vida personal y familiar. (Ley 2191 de 2022)</p> <p>Fuente: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=177586#</p>
España	<p>Artículo 88. Derecho a la desconexión digital en el ámbito laboral.</p> <p>1. Los trabajadores y los empleados públicos tendrán derecho a la desconexión digital a fin de garantizar, fuera del tiempo de trabajo legal o convencionalmente establecido, el respeto de su tiempo de descanso, permisos y vacaciones, así como de su intimidad personal y familiar.</p> <p>2. Las modalidades de ejercicio de este derecho atenderán a la naturaleza y objeto de la relación laboral, potenciarán el derecho a la conciliación de la actividad laboral y la vida personal y familiar y se sujetarán a lo establecido en la negociación colectiva o, en su defecto, a lo acordado entre la empresa y los representantes de los trabajadores.</p> <p>3. El empleador, previa audiencia de los representantes de los trabajadores, elaborará una política interna dirigida a trabajadores, incluidos los que ocupen puestos directivos, en la que definirán las modalidades de ejercicio del derecho a la desconexión y las acciones de formación y de sensibilización del personal sobre un uso razonable de las herramientas tecnológicas que evite el riesgo de fatiga informática. En particular, se preservará el derecho a la desconexión digital en los supuestos de realización total o parcial del trabajo a distancia así como en el domicilio del empleado vinculado al uso con fines laborales de herramientas tecnológicas. (Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales)</p> <p>Fuente: https://www.boc.es/buscar/pdf/2018/BOE-A-2018-16673-consolidado.pdf</p>

Derecho a la desconexión digital en Iberoamérica	
País	Disposición normativa
México	<p>Artículo 330-E.- En modalidad de teletrabajo, los patrones tendrán las obligaciones especiales siguientes:</p> <p>VI. Respetar el derecho a la desconexión de las personas trabajadoras en la modalidad de teletrabajo al término de la jornada laboral.</p> <p>(Ley Federal del Trabajo)</p> <p>Fuente: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFT.pdf</p>
Paraguay	<p>Artículo 8. Principios. El teletrabajo se rige por los siguientes principios:</p> <p>d. Derecho a la desconexión. Las partes podrán establecer una distribución flexible de la jornada laboral, respetando los límites de la carga horaria diaria y semanal. El empleador respetará el derecho del teletrabajador a la desconexión; que será de al menos doce horas continuas, tiempo durante el cual el mismo no está obligado a responder comunicaciones, órdenes u otros requerimientos; así como en días de descanso, permisos o feriados.</p> <p>(Ley N° 6738 / Establece la modalidad del teletrabajo en relación de dependencia)</p> <p>Fuente: https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9582/ley-n-6738-establece-la-modalidad-del-teletrabajo-en-relacion-de-dependencia</p>

Fuente: Elaboración propia.

v. Fortalezas y debilidades del derecho a la desconexión digital en Francia

Las leyes, contrariamente a lo que algunos podrían afirmar, no son estáticas, sino profundamente dinámicas. En ese sentido, las normas y demás disposiciones deben actualizarse y adaptarse a las necesidades de toda comunidad humana o de un fragmento de esta. Tal es el caso del derecho laboral. Frente a la multiplicidad y velocidad de los cambios que experimenta el mundo del trabajo, resulta indispensable establecer un nuevo marco jurídico que permita proteger y garantizar a los trabajadores sus derechos fundamentales, particularmente el derecho a la desconexión digital en un contexto de hiperconectividad.

Como se ha señalado, Francia fue pionera en regular el derecho a la desconexión digital. La primera fortaleza de la legislación francesa radica, precisamente, en haber sido la primera en regular este derecho. La segunda fortaleza es la participación de los sindicatos en su regulación y aplicación, lo que evita establecer normas generales o excepciones inaplicables a ciertos sectores o actividades. La tercera fortaleza consiste en que protege a todos los trabajadores del sector privado y no solo a un número limitado de ellos —como ocurre en México y Paraguay—. Finalmente, la cuarta fortaleza es que dicho reconocimiento permite al trabajador demandar en caso de incumplimiento y, por ende, que quienes no lo respeten sean sancionados.

Toda vez, la legislación francesa en la materia presenta también numerosas debilidades. La primera de ellas es que solo regula al sector privado

y no al público, pues la ley señala expresamente la palabra “empresas” y no hace referencia alguna a los empleados de gobierno. La segunda debilidad radica en que la norma no define ni especifica claramente qué se entiende por derecho a la desconexión digital laboral. Finalmente, la tercera es que el Código Laboral no contempla ninguna sanción específica para quienes incumplan esta disposición.

VI. Resultados

A la luz de lo expuesto hasta ahora, puede afirmarse que, aunque la legislación francesa fue inicialmente un modelo referencial en la materia —ya que muchos países comenzaron a abordar el tema a partir de sus premisas, su marco legal y sus conclusiones—, en la actualidad este marco jurídico ha sido superado por otras legislaciones, como la española o la colombiana.

Entre algunas diferencias notables que pueden observarse entre la legislación francesa y la española se encuentra que:

[en el] caso francés existe una obligación de negociar anualmente con los sindicatos, lo que no ocurre en España. De igual forma, en la norma española no existe una restricción en cuanto a la cantidad de trabajadores en una empresa; por el contrario, Francia solo aplica este derecho para empresas con más de 50 empleados (Mendoza, 2022, p. 1145).

Sin embargo, es importante precisar que, contrario a lo que el autor citado señala, las empresas con más de 11 empleados o que no dispongan de un acuerdo colectivo deben elaborar un reglamento, manual o carta de derechos en el que se establezcan las modalidades del derecho de los trabajadores a la desconexión digital. Este documento, además de ser enviado a los trabajadores, debe contar con la aprobación de los delegados o representantes de los trabajadores (o del personal) o, en su caso, del comité social y económico de la empresa. Por lo tanto, este derecho sí se aplica a empresas con menos de 50 empleados.

Asimismo, la legislación francesa contempla ciertos elementos o aspectos interesantes e innovadores que otras legislaciones no incluyen, particularmente la mexicana y la paraguaya.

VII. Conclusiones

El derecho a la desconexión digital laboral es un derecho emergente, es decir, un derecho en construcción. Aunque cada vez más países han decidido legislar en esta materia, muchos otros aún carecen de una regulación específica. De hecho, buena parte de los países mencionados no contaban con una legislación al respecto hace más de dos años. Si bien este lapso podría parecer extenso, en realidad es poco tiempo si se considera que los procesos legislativos requieren plazos determinados y que existen numerosas normas laborales con mayor antigüedad.

Por otra parte, cabe destacar que, si bien el modelo francés fue en su momento pionero y vanguardista, con el paso de los años y la aparición de nuevas

disposiciones en Iberoamérica y otras regiones del mundo, dicho marco jurídico ha sido ampliamente superado. Esto no significa que haya perdido relevancia o que todas las legislaciones posteriores sean necesariamente “mejores”; sin embargo, aunque con frecuencia se le cita o estudia, existen otras normativas —como la española o la colombiana— que podrían sustituirla como referencia en la región iberoamericana.

No obstante, tampoco debe desecharse el modelo francés, ya que muchos países que han decidido legislar sobre el derecho a la desconexión digital laboral —por ejemplo, Cuba en 2021 y Costa Rica en 2022— lo han hecho únicamente para regular las condiciones laborales de los teletrabajadores, dejando de lado al resto de los trabajadores del sector privado. Esto contrasta con la legislación francesa, que reguló este derecho mucho antes de la pandemia.

En este sentido, parece que buena parte de los países iberoamericanos que actualmente están legislando al respecto lo hacen, si bien con la intención de garantizar el derecho al descanso de los trabajadores, desde un contexto muy particular: el aumento de teletrabajadores como consecuencia de las medidas sanitarias impuestas por la propagación del virus SARS-CoV-2 (COVID-19), que obligaron a las empresas a modificar sus formas de operación. En otras palabras, este derecho incipiente o emergente en América Latina surge como respuesta a los conflictos propios del teletrabajo, mientras que en Europa se originó para atender el burnout derivado de la hiperconectividad en cualquier tipo de empleo, ya sea presencial o a distancia.

VIII. Referencias

- Ayala, T. (2015). Redes sociales e hiperconectividad en futuros profesores de la generación digital. *Ciencia, Docencia y Tecnología*, 26(51), 244-270. Consultado el 20/08/2022: <https://www.redalyc.org/pdf/145/14542676011.pdf>.
- Camacho, J. (2021). El teletrabajo, la utilidad digital por la pandemia del COVID-19. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, 32, 125-155. Disponible en: <https://www.scielo.org.mx/pdf/rlds/n32/2448-7899-rlds-32-125.pdf>.
- Faz, O. y Malagón, D. (2021). La desconexión laboral como nuevo derecho humano: un análisis de derecho comparado y México. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 54(161), 541-570. Consultado el 27/08/2022 en: <https://www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v54n161/2448-4873-bmdc-54-161-541.pdf>.

- Mancera, A. (2008). Consideraciones durante el proceso comparativo. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 41(121), 213-243. Consultado el 27/08/2022 en: <https://www.redalyc.org/pdf/427/42712107.pdf>.
- Díaz, V. y Calzadilla, A. (2016). Artículos científicos, tipos de investigación y productividad científica en las Ciencias de la Salud. *Revista Ciencias de la Salud*, 14(1), 115-121. Consultado el 27/08/2022 en: <https://www.redalyc.org/pdf/562/56243931011.pdf>.
- Lacavex, M. (2009). ¿Es el teletrabajo, trabajo a domicilio? una revisión hispanoamericana. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, 9, 89-118. Consultado el 19/08/2022 en: <https://www.redalyc.org/pdf/4296/429640264004.pdf>.
- Martínez, A. (2010). El síndrome de burnout, evolución conceptual y estado actual de la cuestión. *Vivat Academia*, 112, 42-80. Consultado el 20/08/2022: <https://www.redalyc.org/pdf/5257/525752962004.pdf>.
- Mendoza, J. (2022) El trabajo remoto, la desconexión digital y el tecno estrés. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 6(4) 1141-1150. Consultado el 04/09/2022: <https://ciencialatina.org/index.php/cienciala/article/view/2645/3903>.
- Minian, I. y Martínez, Á. (2018). El impacto de las nuevas tecnologías en el empleo en México. *Problemas del desarrollo*, 49(195), 27-53. Consultado el 19/08/2022 en: <https://www.redalyc.org/journal/118/11858906002/>.
- Sánchez, M., Blas, H. y Tujague, M. (2010). El Análisis Descriptivo como recurso necesario en Ciencias Sociales y Humanas. *Fundamentos en Humanidades*, 11(22), 103-116. Consultado el 27/08/2022 en: <https://www.redalyc.org/pdf/184/18419812007.pdf>.



**REDES SOCIALES
EN LAS ELECCIONES
PRESIDENCIALES EN
MÉXICO DESDE UNA
PERSPECTIVA BIOPOLÍTICA,
PERIODO 2010-2020**

María Elizabeth Guevara Leonardo



Redes sociales en las elecciones presidenciales en México desde una perspectiva biopolítica, periodo 2010-2020

María Elizabeth Guevara Leonardo¹

Sumario

i. Introducción. **ii.** Metodología. **iii.** Democracia y procesos electorales, **iv.** Teorías de procesos electorales, **v.** Teoría de la biopolítica de Michel Foucault, **vi.** Campañas en redes sociales, a) Caso Facebook: campaña política de Barack Obama, b) Caso Twitter: Donald Trump campaña 2015, **vii.** Elecciones presidenciales 2010-2020 en México, a) Campaña presidencial de Enrique Peña Nieto, b) Campaña de Andrés Manuel López Obrador, **viii.** Resultados. **ix.** Referencias.

Resumen

El artículo aborda, a través de una metodología descriptivo-analítica, cómo las redes sociales —Facebook y Twitter— tienen relación e influencia en el ámbito político. Estas plataformas, creadas con fines de comunicación personal, se transformaron en un fenómeno predominante en las dinámicas sociales. Debido a su vínculo con los procesos electorales, se analizan desde la perspectiva de la biopolítica, considerando la revolución generada en las relaciones interpersonales, la comunicación social y su politización en torno a un nuevo electorado.

Abstract

This article aims to show through a descriptive-analytical methodology how social networks —Facebook and Twitter— have a relationship and influence around the political, as they were originally created as a means of personal communication and later became a predominant phenomenon in contemporary social dimensions, by virtue of its clear link with the electoral processes will be analyzed from the biopolitics where it has generated a revolution in both interpersonal relationships, social communication and their respective politicization around a new electorate.

¹ Licenciada en Ciencia Política y Administración Pública por El Colegio de Veracruz, estudiante de la maestría en Administración Pública por El Colegio de Veracruz.

Palabras clave

Redes sociales, Facebook, Biopolítica, Procesos electorales, Democracia.

Keywords

Social networks, Facebook, Biopolitics, Electoral processes, Democracy.

1. Introducción

Los usuarios de internet se han convertido en espectadores de un mundo virtual casi utópico, en el cual la curiosidad provoca que, poco a poco, los individuos establezcan espacios y comunidades en línea. Esto ha influido en el paradigma político de las campañas y en sus efectos en la población. “...Cuando Foucault habla de la biopolítica lo hace para referirse al gobierno de ese personaje, no previsto por las teorías filosófico-jurídicas de la soberanía, pero tampoco explicable en términos de ideología, que se llama población” (Castro, 2008).

Dado que el orden biopolítico se ha convertido en un cúmulo de información en constante crecimiento, se ha vuelto un punto de inflexión fundamental para la implementación racional de las políticas públicas asociadas al desarrollo tecnológico (Ortiz-Arellano, 2020). Por esta razón, las campañas políticas han tomado un nuevo rumbo en torno a la impresión que dejan los actores políticos en las redes sociales. Dicho fenómeno ha incrementado su influencia en las dimensiones sociales y en las tecnologías de la información (TIC), usándolas como herramientas para analizar la confrontación política y el impacto en la concepción de la comunicación política en México.

Existen componentes que proveen un contexto favorable para el desarrollo de la comunicación. Sin embargo, en el caso específico de las redes sociales, estas se adaptan a la región en la que son utilizadas; es decir, sus redes de poder e influencia se intensifican, aumentando su inclusión en la política y su relevancia en diversos fenómenos sociales. Un ejemplo de esto fue la llamada “Primavera Árabe”, donde se demostró la capacidad y el potencial de convocar, movilizar y organizar grandes masas poblacionales (Castells, 2012). No obstante, no se había dado espacio a su uso en campañas políticas hasta 2008, con la campaña presidencial de Barack Obama. Castells (1999), como se citó en Silva (2008, p. 1), señala: “La sociedad que se analiza como una sociedad cuya estructura social está construida en torno a redes de información a partir de la tecnología de información”.

Las campañas políticas en México, entre 2010 y 2020, se vieron especialmente influenciadas por la campaña de George W. Bush (centrada en la televisión) y la de Barack Obama (apoyada en redes sociales), ambas concebidas como un referente simbólico tras la caída del Muro de Berlín y otros componentes políticos (Eskibel, 2019). Las nuevas modalidades de afrontar la política parecen haberse distanciado de la inclusión plena de las nuevas tecnologías, pese a que estas trabajan en conjunto con la expansión de la globalización y modifican la comprensión y el actuar de amplios sectores poblacionales.

El modelo de las redes sociales muestra una tendencia común entre los actores políticos: hoy en día, prácticamente todos cuentan con al menos una cuenta en estas plataformas virtuales, con el fin de establecer una especie de cercanía con la población e, incluso, influir en ella a su favor.

Las redes sociales, y en particular Facebook, han establecido canales de comunicación indispensables entre votantes y candidatos, concebidos en cierta medida como relaciones de poder y como mecanismos para comprender la dinámica gubernamental. Si bien esto podría parecer poco útil a primera vista, desde la perspectiva de la biopolítica ha cobrado fuerza la libre expresión, el liberalismo y la digitalización de la sociedad, siendo Facebook la red más grande en número de usuarios desde 2010 (Arévalo, 2020).

II. Metodología

Diseño del estudio: descriptivo-analítico.

Se trata de una investigación descriptivo-analítica que abarca el periodo 2010-2020. Se empleará un enfoque cualitativo de tipo descriptivo, mediante el cual se analizará el patrón que sigue la sociedad en las campañas electorales a través de redes sociales (Facebook y Twitter). Para ello, este artículo se apoyará en las descripciones y aportes de distintos autores fundamentales, con el fin de arribar a conclusiones sólidas sobre la investigación.

III. Democracia y procesos electorales

Para iniciar, es necesario conocer algunos términos elementales para comprender el contexto mexicano.

El Sistema de Información Legislativa (SIL) establece que el proceso electoral es:

...el conjunto de actos realizados en fases y que la Constitución y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales mandatan a las autoridades electorales, los partidos políticos y los ciudadanos para renovar periódicamente a los integrantes de los Poderes Legislativos y Ejecutivo federal y de las entidades federativas, de los ayuntamientos en los estados de la República y de las alcaldías en la Ciudad de México (SIL, 2018).

Dicho proceso comprende etapas importantes: en primer lugar, la preparación de las elecciones en todos los niveles de gobierno, que inicia con la primera sesión del Consejo General del INE; en segundo lugar, la jornada electoral (votación); en tercer lugar, los resultados y la declaración de validez de las elecciones (remisión de la documentación correspondiente); y, por último, la emisión del dictamen y las declaraciones de validez de la elección. Todo lo anterior debe ejecutarse a lo largo del proceso electoral para que su legitimidad no sea cuestionada y, de esta manera, se respete su validez (SIL, 2018).

La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) define a la democracia como:
...una condición que solo puede ser alcanzada a través del respeto de los derechos fundamentales de los gobernados y, por consiguiente, del Estado de derecho. De igual forma, está íntimamente relacionada con la búsqueda de mayor igualdad social y la lucha eficaz contra la superación de la pobreza (SRE, 2022).

La democracia es vital para todos los procesos que se desarrollan al interior del país, pues para respaldar su legitimidad el pueblo debe emitir su voto de manera libre. Sin embargo, el hecho de que los votantes ejerzan su derecho no implica necesariamente que un sistema político sea democrático. “En el ámbito regional, México apoyó la adopción de la Carta Democrática Interamericana, la cual fue resultado de un esfuerzo para fortalecer y preservar el sistema democrático y su aplicación en la región de las Américas” (SRE, 2022).

México es una república democrática y, como tal, sigue el principio de elección popular para la selección de sus representantes. Un territorio democrático debería permitir que la información fluya libremente durante una campaña electoral, de manera equilibrada e imparcial para todos los candidatos. No obstante, los partidos políticos y sus abanderados se han sumado a la tendencia de las redes sociales para amplificar sus posibilidades de obtener un cargo público; aun así, deben seguir los parámetros establecidos por el Instituto Nacional Electoral (INE), anteriormente Instituto Federal Electoral (IFE) (INE, 2022).

Como se mencionó anteriormente, no todos los sistemas de gobierno son democráticos, aunque compartan algunas características. En México, las instituciones políticas difunden y promueven la democracia como eje central de la forma de gobierno, cumpliendo con los derechos y obligaciones entre gobernantes y gobernados. “...La democracia política propone que las elecciones cumplen con otra función política importante en las sociedades modernas. Como éstas son multitudinarias y complejas, se hace imposible que todos sus miembros tomen parte directamente en el proceso de toma de decisiones colectivas” (Crespo, 2022).

La comunicación política de antaño era formal y protocolaria, propia de un modelo electoral tradicional. Hoy en día predomina una comunicación más directa: la formalidad se flexibiliza sin desaparecer por completo. Por ejemplo, el lenguaje que utilizan los candidatos es más simple, breve y accesible. Las elecciones, en consecuencia, son un elemento fundamental de la democracia; para garantizar comicios libres, ordenados y creíbles, la participación ciudadana resulta esencial.

En el pasado, una campaña convencional basada en medios como la radio, la televisión y la prensa escrita presentaba una limitante: la escasa relación “cara a cara” con los votantes. Para contrarrestarlo, se realizaban mítines masivos; sin embargo, llegar a toda la población votante era complicado y, además, implicaba gastos elevados en publicidad.

Crespo (2022) señala que los procesos electorales tienen un papel crucial en la rendición de cuentas pública: los gobernantes son conscientes de que los ciudadanos pueden retirarles su apoyo y dárselo a otro candidato si actúan con negligencia o prepotencia. Asimismo, destaca que en las democracias las elecciones se llevan a cabo de manera periódica en beneficio de la ciudadanía.

Para analizar la actuación política es necesario reflexionar sobre la interacción entre internet, comunicación, política, propaganda y marketing, así como su evolución en la construcción de conocimiento compartido, dado el peso de las redes sociales en el contexto actual.

Evidentemente, las campañas políticas han atravesado un proceso de adaptación. En un México rural, estas funcionaban como mecanismos de control sobre campesinos, jornaleros y caudillos, mediante promesas de mejora en las condiciones de vida. Hoy, en un país más moderno e informado, las campañas no solo legitiman el poder, sino que también operan como mecanismos clientelares de los partidos políticos.

El uso de nuevos medios de comunicación —en especial internet— durante las campañas resulta determinante para los candidatos, debido a su bajo costo y amplia cobertura. Conforme avanza la tecnología, también evoluciona la estrategia electoral.

iv. Teorías de procesos electorales

“La importancia de los programas electorales se sustenta, a nivel teórico, en la teoría de la representación y en la teoría de partidos, mientras que, a nivel empírico, existen posiciones... de relevancia de los mismos” (Dary, 2018). En México, el INE, en colaboración con el electorado, es un elemento clave en los procesos de votación, al igual que el control gubernamental, la relación entre partidos, los equipos políticos y los tipos de campaña.

La democracia no puede comprenderse sin los procesos electorales, ya que las elecciones permiten transformar al gobierno y, en algunos casos, cambiar un sistema poco democrático por uno más representativo. De ahí surge la necesidad de actualizar las leyes y normativas que regulan dichos procesos.

Las elecciones son la forma legal por antonomasia para dirimir y disputar lo político en las... sociedades... el fenómeno electoral adquiere una relevancia y una complejidad crecientes, que han captado la atención de políticos e intelectuales que reconocen la necesidad de especializarse para enfrentar con eficacia la práctica o el análisis electorales (Crespo, 2022).

La teoría del Estado sostiene el papel de los programas electorales en el ámbito político, la cual se deriva de la teoría de la representación y de la teoría de los partidos políticos. Esta teoría construye al ente estatal y define sus funciones; a su vez, despliega la teoría de la representación, que se divide en representación jurídica y representación política (Dary, 2018). Aunque los

electores poseen libertad al emitir su voto, sus opciones son limitadas al número de candidatos disponibles. Por ello, los partidos y sus abanderados deben conectarse con sus votantes potenciales para fortalecer sus posibilidades de representación.

Si bien la teoría de la representación proviene de la teoría tradicional del Estado, tres hechos históricos transformaron su concepción: la Revolución Inglesa (1688), la Independencia de los Estados Unidos (1776) y la Revolución Francesa (1789). Estos procesos, desde la filosofía política, inauguran el principio de soberanía popular y amplían el debate sobre la representación política. Esta se concibe como el vínculo entre el órgano legislativo y la población (Dary, 2018).

Diversos autores adoptaron enfoques racionalistas, como el politólogo inglés Anthony Downs, quien señala que, en una contienda ideal, el votante decidiría con base en su percepción sobre qué partido o candidato le daría mayores beneficios (Denton, 2014). Downs propone la figura de un votante racional que no se deja influir por mensajes emotivos; sin embargo, en la práctica, esto resulta complejo ante la abundancia de fuentes informativas y contextos diversos.

Lo anterior muestra los elementos necesarios para el funcionamiento de una democracia activa y participativa. No existen candidatos perfectos, pero sí imágenes políticas confiables. Por ello, la cultura política se distingue de otros conceptos relacionados: se fundamenta en la interacción entre individuos y en la capacidad representativa de los candidatos electos, a diferencia de la actitud política de los votantes en procesos muy competitivos, donde las posibilidades de victoria se equilibran.

v. Teoría de la biopolítica de Michel Foucault

Michel Foucault fue un filósofo destacado del siglo XX, además de historiador y psicólogo. Sus investigaciones se enfocaron principalmente en la sociedad, la cultura y el poder, vistos desde una perspectiva distinta a la planteada por Karl Marx. La diferencia fundamental radica en que, para Foucault, el poder no se entrega únicamente al gobernante, sino que se configura como un conjunto de relaciones entre diferentes poderes. Foucault alcanzó gran reconocimiento por este novedoso enfoque social y político, así como por la introducción de nuevos conceptos en sus obras, como la biopolítica y el biopoder.

Aunque el término *biopolítica* no fue acuñado por Foucault, él lo utilizó para describir “[...] cómo se han intentado racionalizar los problemas que planteaban a la práctica gubernamental fenómenos propios de un conjunto de seres vivos constituidos como población” (Foucault, 1999, p. 209). Su investigación tiene un enfoque crítico hacia la sociedad contemporánea, siendo esta el punto de partida para el análisis del poder.

Por otra parte, la teoría foucaultiana pone especial énfasis en el ejercicio del poder, evidenciando cómo este influye en el saber de los ciudadanos. Como complemento, identifica dos descubrimientos relevantes: la disciplina y la

regulación, conceptos que se relacionan con la anatomopolítica y la biopolítica, respectivamente. Foucault sostiene que ambos son fenómenos y componentes de un mismo proceso (Foucault, 1999).

Para comprender qué es la biopolítica desde la perspectiva de Foucault, es indispensable entender al Estado y cómo el poder se ejerce dentro de este, pues se le estudia como una institución política (Barrera, 2011). “Michel Foucault trataba de caracterizar la transformación política que acompaña la constitución de las sociedades modernas: el despliegue de todo un conjunto de tecnologías, prácticas, estrategias y racionalidades políticas que tienen como objetivo el gobierno de la vida” (Lluch, 2019).

Dentro de la teoría biopolítica de Foucault se aborda la relación entre los individuos, el avance tecnológico y el desarrollo de las instituciones, ya que estas regulan el comportamiento social. En este punto aparece el concepto de biopoder, entendido como la otra cara de la biopolítica: un conjunto de estrategias que fortalecen las relaciones de poder y los conflictos de intereses.

Según lo planteado por Foucault, “el poder soberano se erige como el antecedente más influyente de lo que posteriormente será el biopoder. La lógica del poder soberano legitima la autoridad del gobernante, cuya finalidad es posibilitar el bienestar y la seguridad de la población” (Vásquez, 2013). Al ser el poder una de las bases de la política y los procesos electorales, los electores son testigos de cómo el ejercicio del poder por parte de los candidatos ha evolucionado hacia las redes sociales.

vi. Campañas en redes sociales

Con el desarrollo de Internet surgió una nueva expectativa: su influencia en múltiples ámbitos, como la educación, la ciencia, la política y la medicina. Sin embargo, este avance trajo consigo nuevos desafíos, entre ellos la brecha digital, que según Toudert (2015) “es vista, por un lado, como un contexto cruzado por las características sociales y personales de los usuarios”.

Cabe recordar que Internet fue creado originalmente como un medio “seguro” para transmitir mensajes durante la guerra. Posteriormente, la comunicación electrónica se expandió a ámbitos como la economía, la globalización y los conflictos sociales, transformándose en un canal clave para la transmisión de mensajes a la población.

El uso de redes sociales se ha convertido en una herramienta práctica para realizar campañas durante los procesos electorales, ya que permite a los políticos compartir sus plataformas con el público. Sin embargo, las redes también posibilitan la circulación tanto de información veraz como de noticias falsas, las cuales pueden construir o dañar la imagen de un candidato.

Antes, los candidatos realizaban mítines presenciales durante su campaña, y en muchos casos los electores eran coaccionados para asistir y mostrar apoyo. Tras la pandemia, muchas actividades se realizan en virtualmente.

Los electores que utilizan Internet suelen saber lo que buscan; si la información es incompleta o inexistente, pueden perder el interés. Por ello, la retroalimentación resulta crucial, al igual que la asesoría de especialistas en tecnologías de la información para diseñar estrategias eficaces en la red.

La mayoría de la población entiende que las redes sociales requieren datos personales para acceder a ellas. Aunque esto puede parecer trivial, con el tiempo se convierte en una filtración significativa de información: los dispositivos registran gustos, búsquedas y tendencias políticas de los usuarios. Fotografías, publicaciones y videos permiten que esa información pueda ser distribuida y utilizada, sobre todo en contextos de campañas políticas.

a) Caso Facebook: campaña política de Barack Obama (2008)

A inicios de 2007, Barack Obama era un senador poco conocido (si se considera su fama posterior), que competía por la candidatura presidencial frente a Hillary Clinton. En noviembre de 2008 Obama hizo historia, no solo por ganar la presidencia de Estados Unidos, sino también por revolucionar la forma de hacer campaña política al integrar plenamente las redes sociales en su estrategia.

Fue un candidato fuerte, con grandes cualidades como orador y graduado de la Facultad de Derecho de Harvard University, que inspiró a las masas y representó un punto de inflexión en la política norteamericana (Castro, 2012). Su equipo de campaña contó con estrategias como David Axelrod, Robert Gibbs y David Plouffe, quienes concibieron una campaña “hecha para y por la gente”, generando las condiciones y la infraestructura necesarias para motivar a la ciudadanía (Castro, 2012).

Obama sentó las bases de una nueva era digital: se convirtió en el primer presidente estadounidense de la era de las redes sociales. Gracias a su carisma, logró acercarse a la población joven, afroamericana y de habla hispana. Durante los periodos electorales, los usuarios de redes sociales se vuelven particularmente vulnerables a la influencia de los actores políticos, ya que estas plataformas se han vuelto centrales en la vida cotidiana.

Uno de los personajes clave en su campaña fue Chris Hughes, uno de los creadores de Facebook, quien con 25 años diseñó la estrategia digital de Obama y lanzó el sitio MyBarackObama.com (Castro, 2012).

“A través del sitio <http://MyBarackObama.com>, planeado de manera muy cuidadosa, se brindaron al público muchas opciones de participación, entre ellas personalizarlo, registrarse para votar, acceder a los discursos de la campaña, actualizar mensajes con información al día, organizar grupos de simpatizantes, planear eventos locales, dar seguimiento a preguntas y respuestas, hacer llamadas y enviar mensajes por celulares, crear blogs, descargar listados y elaborar bases de datos de votantes, establecer contacto con otros grupos y promover aportaciones económicas, entre otras opciones” (Soní-Soto, 2022).

La comunicación política ya no depende únicamente de los medios tradicionales —televisión, radio, prensa o actos presenciales—. La creación de My.BarackObama.com fue un acierto estratégico que fomentó la participación ciudadana desde el entorno digital. Al observar el panorama de 2007-2008, se advierte la similitud entre esta plataforma y Facebook, siendo esta última la que concentraba el mayor número de usuarios.

“[...] Los partidarios accedieron a todo tipo de información, intercambiaron opiniones y participaron de manera activa en muchas actividades. En este sitio se registraron 750 mil personas que participaron en algunos de los 30 mil eventos organizados en línea. Después de las elecciones, Obama tenía 6 millones de seguidores en Facebook” (Soní-Soto, 2022).

El año en que Obama llegó al poder, la Casa Blanca se unió a Facebook, Twitter y a su propia red de seguidores. Gracias a esta gran base digital, sus publicaciones dejaron de tener un carácter meramente político para construir una narrativa más abierta y cercana, centrada en su familia y su vida personal, humanizando así la imagen virtual del entonces presidente.

b) Caso Twitter: Donald Trump, campaña 2015

El inicio de la campaña tuvo lugar el 16 de junio de 2015, cuando se presentó oficialmente como candidato a la presidencia de Estados Unidos. Sin embargo, su incursión en el ámbito político se remonta a 1999, cuando se mencionó como posible candidato, aunque sin una postulación formal. Trump, un empresario influyente en América del Norte, criticó a las élites políticas y adoptó como eslogan “Make America Great Again” (Hacer grande a América de nuevo).

Donald Trump, expresidente de Estados Unidos y figura polémica en las redes sociales —principalmente en Twitter—, aprovechó esta plataforma para comunicarse de manera directa, sencilla y clara con sus simpatizantes a través de mensajes breves. Según sus propias declaraciones, el poder que tenía en Twitter, Facebook e Instagram contribuyó significativamente a su victoria electoral, ya que para el último día de campaña contaba con 13.9 millones de seguidores en Twitter, frente a los 10.6 millones de Hillary Clinton (Rodríguez-Andrés, 2018).

Lo interesante de la contienda electoral entre Trump y Clinton fue que el primero no contaba con un equipo amplio y especializado en estrategias digitales, a diferencia de su adversaria, quien siguió los pasos de Obama. Aun así, logró una victoria significativa al convertir a las redes sociales del momento (Twitter y Facebook) en su principal canal de comunicación con los simpatizantes, siendo Twitter la plataforma donde obtuvo mayor ventaja (Rodríguez-Andrés, 2018).

Algunas especulaciones sobre el repunte de Trump señalaban que fue impulsado por el uso de miles de bots en Twitter. No obstante, es innegable que para las elecciones de 2016 “con más de 10 millones de votos, Trump está a punto de convertirse en el republicano más votado en las primarias de la historia moderna del partido, récord que ostenta George W. Bush con 10.8 millones en el año 2000” (Toribio, 2016).

Es posible establecer un punto de similitud entre Obama y Trump: ambos emplearon un discurso más casual y directo, alejado del mensaje político rígido y tradicional, utilizando como plataforma principal Facebook y Twitter, respectivamente.

Diversos analistas políticos han intentado explicar su triunfo. Algunos, destacan el uso de un discurso populista y simplificado; otros, su estrategia de mantenerse en el centro de la conversación pública, incluso mediante publicidad negativa. Este estilo de comunicación afectó la visibilidad de otros candidatos considerados prometedores, como Marco Rubio, Ted Cruz o Jeb Bush, quien pese a su conocida trayectoria familiar perdió presencia. Un caso particular fue el de Ben Carson, quien inicialmente representaba una alternativa frente a Trump, pero terminó debilitado tras ser ridiculizado por errores dialécticos (Rodríguez, 2016).

vii. Elecciones presidenciales 2010–2020 en México

En el periodo temporal considerado en este artículo (2010–2020) destacan tres sexenios presidenciales: 2006–2012, Felipe Calderón Hinojosa; 2012–2018, Enrique Peña Nieto; y 2018–2024, Andrés Manuel López Obrador. Sin embargo, solo los dos últimos se encuentran dentro del lapso analizado, por lo que serán el objeto de estudio en esta sección.

a) Campaña presidencial de Enrique Peña Nieto

Enrique Peña Nieto (EPN) se dedicó al servicio público desde una edad temprana. Licenciado en Derecho y maestro en Administración, ocupó diversos cargos públicos, entre ellos: secretario de Administración, diputado del Distrito XIII en la LV Legislatura del Estado de México, coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y presidente de México de 2012 a 2018.

La campaña presidencial de EPN resultó innovadora para México, tomando como antecedente la estrategia digital de Obama. Un ejemplo fue el surgimiento del movimiento #YoSoy132 en Facebook: “La identidad del 132, construida e imputada... fue percibida, sin embargo, como la de un movimiento político-electoral anti Peña Nieto. Para muchos observadores mediáticos y políticos, la demanda por una mayor competencia informativa resultaba entonces una cuestión secundaria” (Saavedra, 2014). El equipo de campaña de EPN supo capitalizar este fenómeno a favor de su imagen, aplicando la lógica de que “lo importante es que hablen del candidato”. “La perspectiva de observación

del 132 se desarrolló a partir del binomio ‘Televisa–EPN’, que adoptaron los estudiantes iberoamericanos desde los primeros momentos. El sistema de protesta ha utilizado entonces este esquema para observar la realidad” (Saavedra, 2014).

Entre 2011 y 2012, EPN se proyectó como un hombre de familia, esposo de una de las actrices más populares del momento, Angélica Rivera, lo que contribuyó a reforzar su imagen pública. Otro factor decisivo fue el avance tecnológico, en particular la expansión del uso de smartphones, que facilitó la conexión a redes sociales y el acceso inmediato a información relevante. “El 11 de mayo de 2012, el entonces candidato presidencial del PRI-PVEM, Enrique Peña Nieto, visitaba la IBERO para dar a conocer su plataforma política y sus planes para gobernar México, en el marco del foro ‘Buen Ciudadano IBERO’” (Cabrera, 2018).

Como un candidato joven y actualizado, ganó simpatía entre amplios sectores de la población y obtuvo la presidencia. Sin embargo, con el paso de los años, su presencia en Facebook se convirtió en un arma de doble filo: la exposición constante y la cultura emergente de la “memecracia”, sumadas a acontecimientos como el caso Caso Ayotzinapa, deterioraron su imagen pública. En resumen, aunque tuvo menor presencia digital que Obama, Peña Nieto representó un punto de inflexión en el modelo de campaña virtual en México.

b) Campaña de Andrés Manuel López Obrador

Andrés Manuel López Obrador (AMLO), actual presidente de los Estados Unidos Mexicanos, es licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. A lo largo de su trayectoria ha ocupado diversos cargos públicos, entre ellos: director del Instituto Indigenista de Tabasco, director de Promoción Social del Instituto Nacional del Consumidor y, por supuesto, presidente de la República.

AMLO ha participado en tres campañas presidenciales, siendo la última, en 2018, la de interés en este artículo. Dicha campaña estuvo marcada por una legitimidad sin precedentes debido al alto nivel de participación electoral: “El candidato de la Coalición Juntos Haremos Historia, Andrés Manuel López Obrador, obtuvo el 53.19 % de los votos, que equivale a 30 millones 113 mil 483 sufragios” (Instituto Nacional Electoral, 2018).

López Obrador se presentó como un candidato maduro y con experiencia, así como:

“...el principal crítico del rescate bancario, mejor conocido como FOBAPROA, hecho que ha considerado como el ‘fraude más grande de la historia después de la Conquista’, toda vez que cada año se paga a los banqueros 50 mil millones de pesos sólo por concepto de intereses, lo cual significa un fuerte golpe financiero al erario público” (Secretaría de Gobernación, 2018).

Gran parte de su éxito en redes sociales —principalmente Facebook y Twitter— se debió al desgaste de la imagen presidencial de su antecesor y al hartazgo social generalizado. Este escenario favoreció su posicionamiento desde el inicio de la campaña: “fue quien sumó más seguidores en sus cuentas de redes sociales con un crecimiento de 40 % en Facebook, 54 % en Twitter y 27 % en Instagram, de acuerdo con la plataforma de monitoreo y análisis CrowdTangle” (Durán, 2018).

La estrategia de campaña de AMLO fue diseñada para una ciudadanía inmersa en un clima de descontento social, en un contexto similar a la campaña de Donald Trump en Estados Unidos. Su discurso populista, cercano a la gente, le permitió ganarse la simpatía de un amplio sector de la población. En resumen, el eje central de su estrategia digital consistió en visibilizar y difundir las deficiencias gubernamentales del sexenio en curso, tanto a nivel nacional como estatal.

viii. Resultados

Como se explicó en la metodología, al comparar los casos más representativos y realizar un análisis cualitativo de las posturas de candidatos presidenciales estadounidenses y mexicanos en Facebook y Twitter durante el período 2010–2020 —desde una perspectiva biopolítica— se evidenció el gran impacto de estas plataformas en el electorado de dos sistemas políticos democráticos.

Este tipo de campañas digitales no debe subestimarse. Aunque no siempre requieren un equipo especializado en producción audiovisual, es fundamental que el candidato posea carisma y logre generar confianza en la ciudadanía. La biopolítica sostiene que las luchas de ideas, intereses y poder se desarrollan al interior de la sociedad. Al ser competitivo por naturaleza, el ser humano se ve influido por un conjunto de tecnologías y prácticas orientadas al gobierno de la vida; en este marco, la comunicación desempeña un papel crucial en las campañas digitales.

La comparación permitió concluir que, cuando los candidatos construyen perfiles más humanizados —en contraste con el discurso político rígido y tradicional— logran establecer una cercanía tangible con los votantes y ganar su simpatía. Aunque las campañas tradicionales incrementan el ruido mediático en torno al candidato, no generan el mismo nivel de conexión con el electorado que las campañas digitales, las cuales se caracterizan por su dinamismo y sus ciclos continuos de mejora.

Desde la perspectiva biopolítica, la cultura política se diferencia de otros conceptos por la interacción constante entre individuos, a diferencia de la actitud política, que es un componente orientado al gobierno de la vida. Si bien la percepción ciudadana sobre los procesos democráticos ha sido negativa por diversos acontecimientos a lo largo de varios comicios, esta visión ha ido transformándose con el avance tecnológico y la mayor distribución de información.

IX. Referencias

- Arévalo, J. A. (2020, mayo 8). Número de usuarios de redes sociales globales 2010–2023. *Universo Abierto*. <https://universoabierto.org/2020/05/08/numero-de-usuarios-de-redes-sociales-globales-2010-2023/>.
- Barrera, M. J. (2011). Michel Foucault y la biopolítica. *Sapientia*, 67(229–230), 7–25. <https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/4633/1/michel-foucault-biopolitica-barrera.pdf>.
- Cabrera, I. (2018, mayo 23). *El movimiento #YoSoy132 no está en el pasado: Rector de la IBERO*. Ibero.mx. <https://ibero.mx/prensa/el-movimiento-yosoy132-no-esta-en-el-pasado-rector-de-la-ibero>.
- Castells, M. (1999). *La era de la información: Economía, sociedad y cultura. Volumen I: La sociedad red* (C. Martínez Gimeno, Trad.). Siglo XXI Editores.
- Castells, M. (2012). *Redes de indignación y esperanza: Los movimientos sociales en la era de Internet*. Alianza Editorial.
- Castro, E. (2008). Biopolítica: De la soberanía al gobierno. *Revista Latinoamericana de Filosofía*, 34(2), 187–205. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1852-73532008000200001.
- Castro Martínez, L. (2012). El marketing político en Estados Unidos: El caso Obama. *Norteamérica*, 7(1), 209–222. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35502012000100008
- Crespo, J. A. (2022). *Elecciones y democracia*. *Portalanterior.ine.mx*. https://portalanterior.ine.mx/documentos/DECEYEC/elecciones_y_democracia.htm.
- Dary, L. (2018). Programas electorales: Teoría y relevancia en la contienda electoral. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 72, 87–112. <https://www.redalyc.org/journal/3575/357559243003/>.

- Denton, C. (2014). La teoría económica de la democracia. *LaRepublica.net*. https://www.larepublica.net/noticia/_la-teoria_economica_de_la_democracia.
- Durán, L. (2018, mayo 23). AMLO, el candidato que más crece en redes sociales. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/elecciones-2018/amlo-el-candidato-que-mas-crece-en-redes-sociales>.
- Eskibel, D. (2019). Campañas electorales exitosas: El caso George W. Bush. *Daniel Eskibel*. <https://danieleskibel.com/campanas-electorales-exitosas-george-bush/>.
- Foucault, M. (2007). *El nacimiento de la biopolítica*. Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M. (1999). *Escritos esenciales: Estética, ética, hermenéutica* (M. Morey, Trad.). Paidós.
- Instituto Nacional Electoral. (2022). *Cumbre de la Democracia Electoral*. <https://www.ine.mx/>.
- Instituto Nacional Electoral (INE). (2018, julio 6). *Resultados del cómputo de la elección presidencial 2018— Central Electoral*. Central Electoral. <https://centralectoral.ine.mx/2018/07/06/da-conocer-ine-resultados-del-computo-de-la-eleccion-presidencial-2018/>.
- Lluch, E. J. (2019, junio 27). Vidas gobernadas: la biopolítica según Foucault. *El Salto Diario*. <https://www.elsaltodiario.com/el-rumor-de-las-multitudes/vidas-gobernadas-la-biopolitica-segun-foucault>.
- Ortiz-Arellano, E. (2020). México ante el COVID-19: Seguridad humana, gubernamentalidad y biopolítica. *Revista Espiga*, 20(40), 158–172. <https://www.redalyc.org/journal/4678/467863794008/>.
- Rodríguez-Andrés, R. (2018). Trump 2016: ¿Presidente gracias a las redes sociales? *Palabra Clave*, 21(3), 831–859. <https://doi.org/10.5294/pacla.2018.21.3.6>.

- Rodríguez, E. J. (2016, marzo). El fenómeno Donald Trump: Un análisis. *Jot Down Cultural Magazine*. <https://www.jotdown.es/2016/03/fenomeno-donald-trump-analisis/>.
- Saavedra, E. (2014). Sistema de protesta: política, medios y el #YoSoy132. *Sociológica (México)*, 29(82), 83–123. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-01732014000200003
- Sabino, C. (1992). *El proceso de investigación*. Panapo.
- Secretaría de Gobernación (SEGOB). (2018). *Andrés Manuel López Obrador: Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*. Gob.mx. <https://www.gob.mx/presidencia/estructuras/andres-manuel-lopez-obrador>.
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (2022). *Democracia en México*. Gob.mx. <https://www.gob.mx/sre/acciones-y-programas/democracia-en-mexico>.
- Sistema de Información Legislativa. (2018). *Proceso electoral*. *Gobernación.gob.mx*. <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=193>.
- Soní-Soto, A. (2022). Mitos y símbolos en la campaña de Barack Obama. *Palabra Clave*, 14(1), 67–82. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-82852011000100005.
- Toribio, D. (2016). ¿Puede Trump ganar las elecciones de EE. UU.? *Ahorasemanal.es*. <https://www.ahorasemanal.es/puede-trump-ganar-las-elecciones-de-eeuu>.
- Vásquez, R. L. (2013). La noción de biopoder de Foucault y su relación con las antropológicas en la obra del último Sloterdijk. *Revista de Filosofía*, (53), 1–17. <https://www.revistadefilosofia.org/53-04.pdf>.



**PRESERVAR A TRAVÉS
DE LAS TECNOLOGÍAS
DE LA INFORMACIÓN
EL ARCHIVO HISTÓRICO
FÍSICO Y DIGITAL DE
LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA EN EL ESTADO
DE VERACRUZ, COMO
DERECHO AL ACCESO
A LA INFORMACIÓN**

León Martínez Argüelles



Preservar a través de las tecnologías de la información el archivo histórico físico y digital de la administración pública en el estado de Veracruz, como derecho al acceso a la información

León Martínez Argüelles¹

Sumario

i. Introducción, **ii.** Metodología, **iii.** Teoría de la buena administración pública, **iv.** Transparencia y rendición de cuentas, **v.** Derecho al acceso a la información pública, **vi.** Importancia del uso de las tecnologías de la información y la innovación, **vii.** Obligatoriedad de preservación del archivo histórico físico y digital, **viii.** Modernización de la Administración Pública, **ix.** Resultados. **x.** Discusión, **xi.** Referencias.

Resumen

El presente artículo tiene por objeto analizar la importancia del uso de las tecnologías de la información, así como las áreas de oportunidad para administrar, resguardar y preservar, en formato físico y digital, el archivo histórico en el estado de Veracruz. Este análisis descriptivo se realiza mediante un método deductivo que parte de dos enfoques: la transparencia y rendición de cuentas, y el impacto de las tecnologías en la modernización de la administración pública en la entidad. Ambos enfoques buscan destacar la trascendencia de garantizar el derecho de acceso a la información pública.

Abstract

The purpose of this article is to analyze the importance of the use of information technologies, as well as the areas of opportunity to manage, protect and preserve the historical archive in the State of Veracruz in physical and digital terms; This descriptive analysis is carried out using a deductive method, starting from two approaches, transparency and accountability and the impact of technologies in the modernization of public administration in the entity, two approaches that seek to highlight the importance of guaranteeing the right access to public information.

¹ Licenciado en Informática por el Instituto Tecnológico Superior de Cosamaloapan, maestrante en Administración Pública por El Colegio de Veracruz. Correo: leomarg10@gmail.com.

Palabras clave

Transparencia y rendición de cuentas, acceso a la información pública, Tecnologías de la Información, modernización.

Keywords

Transparency and accountability, access to public information, information technologies, modernization.

1. Introducción

El patrimonio documental y archivístico histórico es un concepto fundamental para la administración pública en los ámbitos federal, estatal y municipal, pues se vincula directamente con los principios de un buen gobierno. En este sentido, Bautista (2013) señala que “el buen gobierno debe tener como objetivo servir a la ciudadanía, guiándose por criterios éticos universales para gobernar” (p. 333).

Para el presente artículo, la metodología se organiza en varios apartados. En el primero, se abordan conceptos centrales relacionados con el buen gobierno, sus características, su filosofía política y su objetivo principal: el bien común. El segundo apartado trata la transparencia y rendición de cuentas como ejes rectores del quehacer político, resaltando su importancia como derecho ciudadano de acceso a la información pública. El tercero analiza el uso de las tecnologías de la información y la responsabilidad —y obligatoriedad— de los entes gubernamentales, en todos sus niveles, de preservar dicha documentación como memoria histórica institucional. Finalmente, se reflexiona sobre la necesidad de organizar, conservar, administrar y resguardar el archivo histórico, tanto en formato físico como digital, mediante herramientas tecnológicas e innovadoras que contribuyan a la modernización de la administración pública.

Gómez L., de la Universidad de Manizales, Facultad de Derecho (2014), menciona en su artículo *El Buen Gobierno: Paradigmas y Perspectivas Políticas* que:

Todo buen gobierno debe responder a ciertas preguntas concretas: ¿Qué hay que hacer con precisión, desde el poder, para cumplir con las aspiraciones legítimas de todos los ciudadanos, empezando por los menos afortunados? ¿Qué servicios hay que rendir? ¿A quién? ¿Por parte de quién?

Estos cuestionamientos deben ser planteados por el gobierno para concretar sus fines, guiados por principios éticos y morales, así como por medios técnicos, tecnológicos e innovadores que permitan aterrizar de forma clara el objetivo último: el bienestar social y económico de la ciudadanía.

En la actualidad, el concepto de buen gobierno funciona bajo un esquema aspiracional: un ideal que, lejos de materializarse, permanece en la literatura y en espera de concretarse. Se percibe más como un objetivo pendiente que como una obligación y responsabilidad del Estado, y como una práctica común en el ámbito político y administrativo.

En relación con el concepto de patrimonio documental y archivístico histórico, su uso dentro de la administración pública es limitado, excepto por lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley General de Archivos (2018), que establece:

“...los principios y bases generales para la organización, conservación, administración y preservación homogénea de los archivos en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la federación, las entidades federativas y los municipios”.

Giménez Chornet (2014), en su obra *La innovación en los archivos de España y la Unión Europea*, sostiene que fortalecer las capacidades de creatividad e innovación puede hacer más eficaz el desarrollo de la sociedad de la información, mediante la implementación de políticas públicas sociales y económicas diseñadas por el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea (p. 77). Estas instituciones establecen, al menos, tres acciones clave para impulsar la innovación tecnológica:

1. La elaboración de un estándar a nivel de la Unión Europea sobre el sistema de gestión de la innovación.
2. El programa *Agenda Digital para Europa*.
3. La estrategia *Unión por la Innovación*.

Por lo anterior, para alcanzar los objetivos es fundamental un cambio cultural, así como la utilización de mecanismos oportunos para homogeneizar estándares y lograr colaboración institucional. Con el apoyo de la tecnología, es posible fortalecer áreas de oportunidad y superar obstáculos que actualmente afectan la gestión administrativa. Algunos de estos retos identificados son:

- Poco interés en la participación e inclusión de los servidores públicos ante la implementación de nuevos mecanismos y herramientas de captación, análisis y procesamiento de datos, así como de atención ciudadana.
- Dificultad para acceder a datos internos de un ente público y de otras instituciones estatales.
- Resistencia al cambio y falta de voluntad para adaptarse a nuevos procesos de automatización.
- Insuficiencia de recursos financieros para mejorar la infraestructura tecnológica institucional.

Es por ello que, en términos generales, este artículo evidencia que en la administración pública existe poco —y, en ocasiones, nulo— interés por establecer bases administrativas y tecnológicas sólidas para el resguardo y la preservación, física y digital, del patrimonio documental y archivístico histórico en los tres niveles de gobierno.

Cabe resaltar los beneficios del uso de las tecnologías de la información, que permiten agilizar procesos administrativos, facilitar el trabajo institucional y ofrecer respuestas más eficientes y oportunas a la ciudadanía. Contar con mecanismos adecuados para administrar, resguardar y preservar el archivo histórico —en formato físico y digital— representa un paso esencial hacia una gestión pública moderna, eficiente y transparente.

II. Metodología

Los objetivos alcanzados en el presente trabajo de análisis se abordaron desde dos enfoques: la transparencia y la rendición de cuentas, considerada una condición relevante para garantizar el derecho de acceso a la información pública; y la importancia del uso de las tecnologías de la información como mecanismo y medio para consolidar una administración pública moderna. El segundo enfoque alude a la generación de una cultura de buenas prácticas para administrar, resguardar y preservar —en formato físico y digital— el archivo histórico en el estado de Veracruz, como parte de la actividad cotidiana en el sector administrativo de todo ente público.

Este análisis descriptivo se realizó utilizando el método deductivo, derivado de la necesidad de proporcionar medios y herramientas que garanticen, en primer lugar, el derecho de acceso a la información pública, así como evitar la duplicidad de recursos financieros, técnicos y humanos. Esto se logra mediante la colaboración y coordinación interinstitucional, que permite establecer criterios y estándares adecuados para la preservación del archivo histórico de los entes que conforman el estado, a través de las tecnologías, como parte de su responsabilidad y obligatoriedad.

III. Teoría de la buena administración pública

Un Estado contemporáneo que fundamenta su labor en los principios de transparencia y rendición de cuentas como base de un buen gobierno debe sustentarse en la teoría que respalda la buena administración pública; es decir, aquella que “permite un adecuado funcionamiento del gobierno y la consecución de sus objetivos” (Pezo, 2012, p. 8).

Su inclusión constitucional como derecho a la buena administración pública se debe en gran medida a los aportes del doctor Mauricio Merino Huerta. Esta teoría está respaldada por lo que actualmente se conoce como “nueva gestión pública”, así como por tratados y códigos que se citan a continuación:

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 2006) establece en el *Código Iberoamericano de Buen Gobierno* que la colaboración constante entre el Estado y la ciudadanía, basada en la confianza mutua y el respeto a las instituciones democráticas, constituye uno de los principios y valores fundamentales de la convivencia global.

Por su parte, la *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública* (CLAD, 2013), define a la buena administración pública como:

... una obligación inherente a los poderes públicos, en cuya virtud el quehacer público debe promover los derechos fundamentales de las personas, fomentando la dignidad humana, de forma que las actuaciones administrativas armonicen criterios de objetividad, imparcialidad, justicia y equidad, y sean prestadas en un plazo razonable.

Por otro lado, la nueva gestión pública propone que los gobiernos adopten un enfoque más empresarial, orientado a fomentar la productividad mediante la eficiencia financiera y la mejora en la prestación de servicios, con el propósito de alcanzar una gestión más efectiva, eficiente y de mayor calidad (Schröder, 2011, p. 7).

Asimismo, Rodríguez (2014), en su obra *La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa*, señala que uno de los principios de la buena administración pública es “aquella que cumple con las funciones que le son propias en democracia, es decir, una administración pública que sirve objetivamente a la ciudadanía” (p. 26).

En este contexto, hablar de buen gobierno y buena administración pública requiere tomar en cuenta diversos conceptos, así como evaluar y analizar las circunstancias y necesidades que plantea la sociedad. A continuación, se presentan algunas reflexiones al respecto:

- Gobierno que ejerce los recursos con eficiencia y eficacia, y que garantiza servicios públicos de calidad para todos por igual.
- Gobierno que promueve la transparencia y la rendición de cuentas, y que asegura la existencia de una opinión pública libre y responsable.
- Gobierno que garantiza salud, educación de calidad, seguridad y bienestar a la población como ejes centrales de su función.
- Gobierno que crea condiciones favorables para un crecimiento económico estable y equitativo, asegurando el bien común como objeto principal de su gestión.

Este esquema converge en un ideal de todo gobierno. Si bien es complejo alcanzar dicho ideal, es importante tomar consideraciones que permitan que este sea un objetivo permanente, no solo de una administración, sino de un plan

de trabajo o de una política pública diseñada para perdurar independientemente del gobierno en turno. Este contexto fortalece y consolida el principio del derecho de acceso a la información desde la perspectiva de la transparencia y la rendición de cuentas de toda entidad pública.

Estas consideraciones enaltecen la importancia del uso de las tecnologías de la información y su relevancia para el fortalecimiento de la transparencia, la rendición de cuentas y la accesibilidad de la información física y digital, así como de los principios del derecho a la buena administración pública.

IV. Transparencia y rendición de cuentas

El Instituto Belisario Domínguez (2021), a través de la Dirección General de Investigación Estratégica, señala en Transparencia y rendición de cuentas en el contexto de la pandemia del COVID-19 que la transparencia y la rendición de cuentas son elementos esenciales para el buen funcionamiento de la democracia y para fortalecer la capacidad de los gobiernos de adaptarse a escenarios complejos, como los derivados de la pandemia por COVID-19 (p. 1).

Ugalde (2019), en su obra *Rendición de cuentas y democracia: El caso de México*, define la rendición de cuentas como

la obligación permanente de los mandatarios o agentes de informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento (p. 15).

Este autor precisa las características de la rendición de cuentas:

- *Delegación.* Implica la transferencia de autoridad y responsabilidad de un sujeto “A” (mandante o principal) a otro sujeto “B” (mandatario o agente).
- *Representación.* El agente (B) representa al principal (A) y actúa en su nombre, por lo que debe rendirle cuentas de sus decisiones y acciones.
- *Responsabilidad mutua.* La rendición de cuentas implica una responsabilidad dual: el agente (B) debe ofrecer información detallada de sus actos, y el principal (A) tiene el derecho y la capacidad de monitorear, detectar incumplimientos y sancionar.
- *Sanciones.* Si el agente (B) incumple sus responsabilidades, el principal (A) cuenta con mecanismos para imponerle castigos y sanciones.
- *Contrato.* La delegación de autoridad implica algún tipo de contrato, formal (leyes o reglas escritas) o informal (acuerdos verbales o sociales).

López Ayllón y Merino (2009), en su obra *La rendición de cuentas en México: Perspectivas y retos*, explican que, en su concepción más elemental, la rendición de cuentas implica tres elementos fundamentales:

- a. La existencia de dos sujetos involucrados.
- b. Un asunto sobre el que se rinden cuentas, relacionado con una responsabilidad asumida por el primer sujeto; y
- c. Un juicio o una sanción emitida por el segundo sujeto (pp. 2–7).

Estos autores detallan que la definición de obligaciones y facultades implica una relación jurídica explícita, así como procedimientos establecidos para darle forma y cauce. La rendición de cuentas no se limita a una sola relación entre A y B, sino que supone múltiples relaciones entre actores, conformando un sistema institucional y legal en el que cada actor rinde cuentas a otros.

Es importante destacar que la preservación de la información es esencial para brindar a la ciudadanía datos suficientes sobre los resultados obtenidos y los logros alcanzados en el ejercicio del gasto público, asegurando transparencia y fortaleciendo la rendición de cuentas.

Por lo tanto, la entrega de cuentas en la administración pública debe contar con la transparencia necesaria y suficiente, tanto en la información como en el estricto respeto y apego a la normatividad aplicable. Esta tarea es responsabilidad tanto de quien la realiza como de quien la revisa, correspondiendo a este último verificar y validar la información utilizando mecanismos tecnológicos que faciliten su acceso y garanticen el derecho a la información.

v. Derecho al acceso a la información pública

El artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, emitida por la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2015), establece que “todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”. Esta declaración constituye un punto de partida fundamental para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en México y en las entidades federativas.

En México, el artículo 1 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece que su objeto es “garantizar el derecho de acceso a la información pública en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial...” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2024, art. 1). Además, la ley dispone los siguientes propósitos específicos:

- a. Transparenciar la gestión pública mediante la difusión de información oportuna, verificable, inteligible, relevante e integral.

- b. Favorecer la rendición de cuentas a la ciudadanía, de manera que puedan valorarse el desempeño y las acciones de los sujetos obligados.
- c. Fomentar el uso de tecnologías de la información para garantizar la transparencia, el derecho de acceso a la información y la accesibilidad a esta.

Con base en lo anterior y conforme a la normativa citada, se configura una gran oportunidad para que el ciudadano ejerza plenamente su derecho de acceso a la información pública. Asimismo, el Estado asume la obligatoriedad de proporcionar todos los elementos necesarios para que ambos actores converjan en el fortalecimiento de este derecho, promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas.

Shmeling (2019), en su artículo Transparencia y rendición de cuentas: *Respeto a los derechos humanos y un eje de buen gobierno*, señala que

en la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión (Principio 4) se establece que “el acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho...” (p. 686).

En este sentido, la transparencia y la rendición de cuentas adquieren especial relevancia en la administración pública, particularmente en lo que respecta al deber de los gobiernos de informar y responder ante la ciudadanía.

El derecho a la información implica la facultad de comunicar y recibir ideas, lo que contribuye al fortalecimiento de la democracia y, en consecuencia, garantiza los principios de libertad de expresión e información establecidos y protegidos por la Constitución. Este derecho forma parte de los estándares internacionales sobre procesos democráticos, los cuales constituyen el eje fundamental de la información en el contexto global (Soria, 1991, p. 12).

Carpizo (2001), en su obra *El derecho a la información: Propuestas de algunos elementos para su regulación en México*, sostiene que

es necesario proseguir con los esfuerzos universitarios y de las organizaciones de la sociedad para socializar la importancia que tiene el derecho a la información en la calidad de la convivencia democrática, en la vida diaria de los gobernados y en la posibilidad de un efectivo régimen de gobierno con rendición de cuentas (p. 101).

Este planteamiento adquiere aún mayor relevancia cuando el acceso a la información se vincula con la implementación de nuevas tecnologías, ya que estas permiten optimizar procesos, regular los flujos informativos y asegurar que la ciudadanía cuente con los elementos necesarios para ejercer efectivamente este derecho.

vi. Importancia del uso de las tecnologías de la información y la innovación

El crecimiento incesante de la producción documental física y de la información digital constituye un aspecto central de las instituciones contemporáneas, tanto a nivel mundial como nacional. El volumen y la velocidad con la que se genera información superan a muchos otros sectores. Sociedades, personas y organizaciones modernas demandan cada vez un mayor consumo de información, lo que hace imprescindible el uso de medios electrónicos y digitales para el acceso, así como para su almacenamiento. En este contexto, el uso de tecnologías de la información cobra especial relevancia.

La generación de información en México, y particularmente en Veracruz, se incrementó notablemente en los últimos años como consecuencia de la emergencia sanitaria mundial causada por el virus SARS-COV-2 (COVID-19). Esta situación obligó, de manera repentina, a adoptar mecanismos tecnológicos alternativos, propiciando una tendencia marcada hacia la digitalización y la innovación, hasta entonces poco utilizada.

Barnard, Delgado y Voutssás (2014), en su obra *Los archivos digitales: Una visión integradora*, señalan que, de acuerdo con un estudio de la International Data Corporation (IDC, 2011), la producción anual de información digital se estimaba en 130 exabytes en 2005, con una proyección de crecimiento a 1,800 exabytes en 2011 y hasta 7 910 exabytes en 2015 (pp. 171–178).

Este crecimiento tiene implicaciones directas en la actualidad, ya que evidencia la complejidad del manejo de la información tanto física como digital, así como la necesidad de rediseñar las infraestructuras destinadas a su organización, concentración, almacenamiento y preservación. Además, representa un desafío significativo para la administración pública, pues, como señala Voutssás (2009) en *Preservación del patrimonio documental digital en México*, no basta con digitalizar documentos mediante escáneres u otros dispositivos: es indispensable considerar diversos factores, entre ellos:

- a. culturales;
- b. tecnológicos;
- c. legales;
- d. económicos;
- e. sociales; y
- f. la propia evolución de los procesos de preservación (pp. 1–133).

Asimismo, es necesario considerar las normas, estándares y criterios para la gestión de documentos digitales de archivo que Alejandro Delgado analiza en normas internacionales (MoReq10R, ISO 16715, 15489 y 23081). Estos marcos contribuyen a crear y mantener proyectos de gestión documental digital, considerados buenas prácticas que mejoran sistemáticamente la creación y conservación de documentos.

VII. Obligatoriedad de preservación del archivo histórico físico y digital

Fomentar una cultura de organización, conservación, administración y preservación del archivo histórico —tanto físico como digital— no es tarea sencilla, especialmente en las organizaciones públicas. Aunque existen múltiples herramientas, se trata de una práctica compleja debido al gran volumen de información generado en la gestión administrativa pública y privada. En el caso de la administración pública, representa un reto significativo, ya que requiere recursos técnicos, financieros, humanos y materiales para su procesamiento y almacenamiento. Por ello, en muchos entes suele relegarse esta función.

Ante este panorama poco alentador, la consolidación de mecanismos y técnicas que fortalezcan la preservación documental como una práctica cotidiana requiere adoptar una visión integradora. Estructurar los procesos a partir de información debidamente organizada conlleva tanto ventajas como desventajas. Según Barnard, Delgado y Voutssás (2014), entre las principales ventajas se encuentran el acceso expedito al archivo histórico, la distribución ágil de la información y la reducción del uso de papel y del archivo físico, lo cual contribuye al cuidado ambiental. Por otro lado, entre las desventajas se destacan los altos costos financieros, técnicos y humanos, la necesidad de voluntad institucional para fomentar una nueva cultura archivística, así como la capacitación constante y la resistencia al cambio, entre otros aspectos.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2019), en su informe *La nueva revolución digital: De la Internet del consumo a la Internet de la producción*, destaca que, dentro de las políticas orientadas al desarrollo de la economía digital, debe existir una regulación adecuada que garantice su sostenibilidad y equidad. En este contexto de acelerado avance tecnológico y creciente digitalización, una regulación moderna se vuelve indispensable para orientar los procesos de innovación y asegurar su beneficio social.

Dicha regulación forma parte de los tres niveles institucionales con los que cuentan los gobiernos para aplicar políticas digitales, junto con la formulación de estrategias nacionales y políticas sectoriales. Esto permite proyectar objetivos de desarrollo y aplicar tecnología en ámbitos como la educación, la salud y el gobierno, además de generar confianza y seguridad para los consumidores.

De acuerdo con la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT, 2014), en su informe *Tendencias en las reformas de telecomunicaciones*, una regulación adecuada debe caracterizarse por los siguientes elementos:

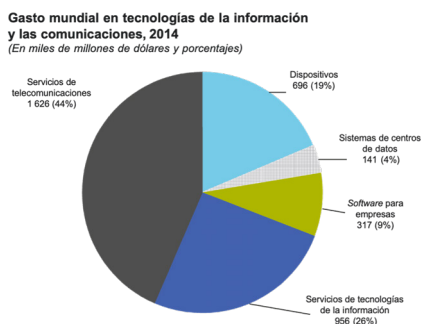
- Adoptar un enfoque normativo flexible, interviniendo solo cuando sea necesario y garantizando que las fuerzas del mercado operen en favor de la innovación.
- Asegurar un trato justo, equitativo y no discriminatorio entre todos los agentes del mercado.

- Agilizar los procedimientos para facilitar la entrada de nuevos actores y fomentar la competencia y la innovación.
- Analizar los mercados en entornos convergentes.
- Eliminar las barreras normativas que limiten la participación de nuevos competidores.
- Garantizar relaciones equitativas entre operadores, proveedores de Internet y servicios OTT.
- Ofrecer herramientas en línea que permitan a los consumidores tomar decisiones informadas.
- Supervisar el uso de técnicas de gestión del tráfico a fin de evitar prácticas discriminatorias.
- Promover el uso compartido de infraestructura mediante medidas de cooperación voluntaria.
- Asegurar la transparencia y el acceso público a la información regulatoria.
- Fomentar la participación de múltiples actores interesados.
- Garantizar previsibilidad regulatoria y fomentar la correulación cuando sea posible.
- Reducir o eliminar barreras prácticas al despliegue de la banda ancha.

En este sentido, es fundamental subrayar la importancia de regular y fomentar la preservación del archivo histórico institucional —tanto físico como digital— y garantizar una adecuada gestión documental a través del uso eficiente de las tecnologías de la información.

VIII. Modernización de la Administración Pública

De acuerdo con la CEPAL (2019), en su informe *La nueva revolución digital: De la Internet del consumo a la Internet de la producción*, el gasto en bienes y servicios digitales en América Latina representa aproximadamente una quinta parte del registrado en Estados Unidos y cerca del 60 % del de China (p. 58).



Fuente: Gartner, enero de 2015 [en línea] <http://www.gartner.com>.

Conforme a la gráfica, en 2014 el gasto mundial en tecnologías de la información y las comunicaciones —es decir, tecnologías digitales— alcanzó los 3,7 billones de dólares, de los cuales casi la mitad correspondió a servicios de telecomunicaciones y poco más de la cuarta parte a servicios de tecnologías de la información. Los dispositivos, centros de datos y software representaron casi un tercio del total. Esto significa que una administración pública moderna es una gran consumidora de bienes y servicios digitales; por ende, existe una creciente demanda de tecnologías de la información.

El CLAD (2020), en la *Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública*, establece que la finalidad de una administración pública innovadora e inteligente consiste en diseñar políticas y acciones orientadas a la creación de valor público, ya sea mediante la generación de nuevos bienes y servicios públicos o la mejora de los existentes, el aumento de la eficiencia en los procesos internos de la administración y la consolidación de la confianza social en dichas intervenciones (pp. 8–9). Este propósito debe alcanzarse a través de la innovación inteligente en los procesos decisionales —como la inteligencia artificial y la gestión del conocimiento—, con el fin de generar mayor bienestar y prosperidad, ofrecer mejores servicios públicos y elevar la calidad de vida de las personas. De igual manera, contribuye al fortalecimiento de la democracia, al afianzamiento de la confianza ciudadana en la administración pública y al desarrollo efectivo de los principios del bien común.

Bajo este mismo esquema, y en referencia a la historia de la administración pública moderna en México, la *Revista de Administración Pública* (2009, núm. 120, vol. XLIV, n.º 3) del Instituto Nacional de Administración Pública, en el artículo “La modernización de la administración pública en México” (pp. 15–20), define cuatro elementos que describen y fortalecen el concepto de modernización: la voluntad de cambio, la capacidad de transformación, el ámbito de la transformación y la modernidad como tal.

Bajo este mismo esquema, y en relación con la historia de la administración pública moderna en México, la *Revista de Administración Pública del Instituto Nacional de Administración Pública* (2009), en el artículo titulado *La modernización de la administración pública en México*, identifica cuatro elementos que describen y fortalecen el concepto de modernización: la voluntad de cambio, la capacidad de transformación, el ámbito de la transformación y la modernidad como tal (vol. XLIV, núm. 3, pp. 15–20).

La modernización puede definirse como “el proceso mediante el cual se llevan a cabo una serie de cambios en las esferas política, económica y social para adecuarlas a los nuevos y más apremiantes requerimientos de las sociedades” (*Revista de Administración Pública*, 2009, p. 16). A partir de esta concepción, lograr una transformación hacia una administración pública moderna requiere, en primer lugar, la voluntad de cambio por parte del Estado y de las instituciones que lo integran. Dicha transformación debe abordarse desde una perspectiva histórica, pues recuperar los antecedentes de administraciones anteriores resulta

fundamental para evitar la repetición de errores y la duplicación de recursos y esfuerzos. En este contexto, las tecnologías de la información adquieren un papel relevante como herramientas de apoyo que facilitan y fortalecen este proceso.

ix. Resultados

Fomentar una cultura de preservación documental —tanto física como digital— en la administración pública del estado es solo uno de los elementos necesarios para sostener y reforzar la teoría de la buena administración. Sin embargo, actualmente, en el estado de Veracruz aún se está lejos de alcanzar este objetivo. Esta característica sigue siendo un aspecto aspiracional y aún se requiere trabajo para consolidar un mecanismo operativo eficaz en el quehacer administrativo.

Es necesario de innovar con el apoyo de herramientas tecnológicas sofisticadas. En el sector público —federal, estatal y municipal— aún se implementan mecanismos obsoletos que generan procesos lentos, con baja capacidad de respuesta, restan credibilidad al aparato burocrático y, por ende, al Estado.

Se ha confirmado, a través de una consulta y revisión exhaustiva de las páginas web oficiales, que en instituciones de los sectores agroalimentario, económico, comunicación y transporte, turismo, entre otros, no existe información digital disponible para consulta en línea sobre sus operaciones. Si bien en algunos sectores se han logrado avances, aún es necesario establecer bases sólidas que definan criterios y estándares para homogenizar la generación, el procesamiento, el almacenamiento y la difusión de información. Conforme a la tabla, este rubro es poco implementado en el sector administrativo.

Sitios web oficiales de distintas instituciones estatales y federales.

Tabla 1: Información digital en línea - cuadro comparativo

No.	Institución	Federal	Estatat	Físico	Digital
1	Secretaría de Agricultura	✓	✓	✓	✗
2	Secretaría de Economía	✓	✓	✓	✗
3	Secretaría de Turismo	✓	✓	✓	✗
4	Secretaría de Comunicaciones y Transporte	✓	✓	✓	✗
5	Secretaría de Energía	✓	✓	✓	✗
6	Secretaría de Turismo	✓	✓	✓	✗
7	Secretaría del Bienestar	✓	✓	✓	✗
8	Secretaría de Medio Ambiente	✓	✓	✓	✗
9	Secretaría de Educación Pública	✓	✓	✓	✗
10	Secretaría de Salud	✓	✓	✓	✗

Elaboración propia, con información de páginas web del gobierno federal y estatal.

Si bien en la mayoría de las páginas web oficiales existe información pública general de cada institución, también se comprobó que solo se cuenta con un marco básico que corresponde a los servicios que ofrece, la difusión de actividades, programas y convocatorias; formatos de solicitud para el área de transparencia; así como valores institucionales, principios éticos, códigos de conducta y otros datos de las distintas áreas que conforman cada entidad.

Además de esta revisión, también se analizaron los instrumentos normativos (reglamentos interiores, manuales de operación, entre otros) de las instituciones mencionadas, constatándose que en ninguno de sus articulados se especifica el tratamiento ni el destino que se dará al archivo histórico, ya sea físico o digital, como se observa en la tabla siguiente.

Instrumentos normativos institucionales revisados.

Tabla 2: Información digital en línea - cuadro comparativo

No.	Institución	Reglamento interior	Manual de operación	Manual de procedimiento	Código de ética y conducta
1	Secretaría de Agricultura	✓	✓	✓	✗
2	Secretaría de Economía	✓	✓	✓	✗
3	Secretaría de Turismo	✓	✓	✓	✗
4	Secretaría de Comunicaciones y Transporte	✓	✓	✓	✗
5	Secretaría de Energía	✓	✓	✓	✗
6	Secretaría de Turismo	✓	✓	✓	✗
7	Secretaría del Bienestar	✓	✓	✓	✗
8	Secretaría de Medio Ambiente	✓	✓	✓	✗
9	Secretaría de Educación Pública	✓	✓	✓	✗
10	Secretaría de Salud	✓	✓	✓	✗

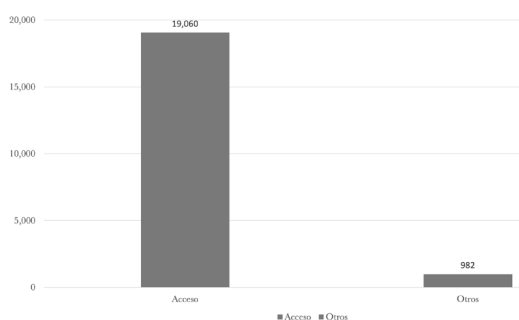
Elaboración propia, con información de páginas web del gobierno federal y estatal.

Por otro lado, se revisó el marco normativo vigente: Ley General de Archivos y la Ley de Documentos Administrativos e Históricos del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave. Ambas coinciden en “regular la organización y funcionamiento del sistema institucional de archivos...”. Sin embargo, en la práctica este mandato aún no se aplica de forma generalizada, salvo en lo que realiza la oficina de archivo histórico del estado de Veracruz, la cual resguarda documentación relevante de distintos sectores. Por lo tanto, existe una brecha importante que atender.

Cabe destacar que en diversos sectores institucionales de Veracruz se han impulsado esfuerzos orientados a la automatizar procesos administrativos. Un ejemplo de ello es la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural y Pesca del Estado de Veracruz, que implementó el Laboratorio de Información Geoestadística y Monitoreo Prospectivo Agroalimentario, cuyo propósito es “ser una herramienta de planeación y toma de decisiones para apoyar, con información precisa y veraz, el desarrollo de la productividad y competitividad del sector” (Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural y Pesca de Veracruz, s. f.). De manera similar, la Secretaría de Protección Civil del Estado de Veracruz ha desarrollado el Atlas de Riesgos, una plataforma que permite gestionar información geoespacial relevante para la prevención y mitigación de desastres. Si bien estas iniciativas no contemplan mecanismos específicos de preservación documental, constituyen un avance significativo en la incorporación de herramientas de innovación tecnológica en la gestión pública estatal.

Con base en la información publicada por el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IVAI) en su Informe de actividades 2021 (pp. 8–14), se resalta la importancia de garantizar el acceso a la información pública a través de medios digitales. De acuerdo con dicho informe, en 2021 el 95.1 % de las solicitudes correspondió al ejercicio del derecho de acceso a la información, mientras que el 4.9 % restante se relacionó con otros rubros. En total, se registraron 20,042 solicitudes en el estado de Veracruz, lo que evidencia el creciente uso de plataformas en línea como canales de transparencia y participación ciudadana.

Solicitudes de acceso a información pública Veracruz.
Gráfica 1: Solicitudes de acceso de información recibidas en el 2021



Fuente: Elaboración propia.

La Secretaría de Salud de Veracruz, el IVAI, la Fiscalía General del Estado de Veracruz, la Universidad Veracruzana, el Ayuntamiento de Xalapa, el Poder Judicial del Estado de Veracruz, la Secretaría de Educación de Veracruz, la Secretaría de Seguridad Pública de Veracruz, la Secretaría

de Finanzas y Planeación de Veracruz y la Secretaría de Gobierno de Veracruz concentraron el 31,8% del total de solicitudes recibidas. Es importante mencionar que el 99% de estas solicitudes se realizaron a través de medios electrónicos, lo que confirma la necesidad de consolidar mecanismos de innovación y tecnologías de la información para preservar, estructurar y diseñar nuevas formas de acceso a la información pública, tanto física como digital.

Por otro lado, se destaca el incremento sostenido de las solicitudes digitales desde 2012 hasta 2019, con un aumento superior al 200%, como consecuencia de la nueva dinámica institucional derivada de la pandemia ocasionada por el virus COVID-19.

x. Discusión

Es natural sentir miedo. El ser humano, por naturaleza, teme al cambio, a la innovación y a lo desconocido; en consecuencia, tiende a mostrar resistencia ante estos procesos. Esta característica representa el primer obstáculo que todo ente enfrenta al momento de innovar. Sin embargo, es importante destacar el papel de las tecnologías de la información como columna vertebral del quehacer administrativo.

Uno de los principales retos de la administración pública, en cualquiera de sus niveles, radica en la adopción de estas tecnologías, así como en su fortalecimiento para evitar la duplicidad de recursos financieros, humanos y materiales. Se busca impedir que los esfuerzos realizados en las instituciones públicas sean acciones aisladas dentro y fuera de las mismas, y más bien se articulen en un marco integral de gestión pública.

Las tecnologías de la información constituyen una herramienta flexible y adaptable, que permite fomentar una mayor participación de los involucrados en la administración pública y, sin duda, mejorar la relación entre esta y la ciudadanía. Esto cobra especial relevancia en una sociedad urgida de buenos resultados en la aplicación de los recursos públicos. Resulta indispensable que esta relación socio-política se base en la entrega de resultados transparentes, y que la rendición de cuentas sea un parteaguas para generar confianza en las figuras políticas e institucionales.

Desde luego, para alcanzar este objetivo debe existir voluntad política y administrativa que eleve los estándares de confiabilidad y certeza en el quehacer del Estado. Por ello, es importante y prioritario establecer la obligatoriedad de asegurar la continuidad, no solo laboral, sino también en el seguimiento oportuno de los proyectos y políticas públicas. Estas deben trascender más allá de un periodo administrativo y mantenerse a largo plazo sin perder su rumbo; es decir, deben orientarse al bien común e incluir de manera directa a la sociedad. Además, deben apoyarse en un marco normativo que garantice el cumplimiento y la continuidad de las políticas, en particular de la preservación documental —objeto de este artículo— y de la accesibilidad a la información.

Por lo anterior, podemos concluir, en términos generales, que en México, y particularmente en el estado de Veracruz, no existe una cultura consolidada de preservación documental, tanto física como digital, que fortalezca los principios de transparencia y rendición de cuentas. La escasa o nula implementación de mecanismos tecnológicos como medida de buenas prácticas sugiere que no se está aprovechando el potencial que representan las tecnologías de la información, y que la innovación es un concepto poco aplicado en la práctica, especialmente en lo relativo al fortalecimiento del derecho de acceso a la información pública.

Con base en lo anterior, podemos determinar o sugerir lo siguiente como asuntos pendientes y retos para revertir esta condición en la administración pública:

- Diseño de políticas públicas integrales que establezcan restricciones para evitar la disolución de proyectos o iniciativas realizadas en gobiernos anteriores. Es decir, la creación de un marco normativo que impida la duplicidad de recursos por voluntad de un solo representante gubernamental y que garantice la continuidad de dichos proyectos como una prioridad, obligación y responsabilidad del gobierno en turno.
- Creación de una estructura financiera suficiente, impulsada desde el Congreso, que responda a las necesidades institucionales.
- Uso de las tecnologías de la información como práctica habitual, de modo que la tecnología se consolide como la columna vertebral del quehacer político en el estado. Esto implica que las instituciones estatales y municipales trabajen de manera coordinada para modernizar la administración pública, evitando esfuerzos aislados y promoviendo una cultura de difusión y colaboración interinstitucional, tanto dentro como fuera de los entes gubernamentales.
- Fortalecimiento del derecho de acceso a la información pública, mediante políticas públicas contundentes que garanticen la preservación de archivos históricos, tanto físicos como digitales.
- Homologación de criterios y estándares para la generación, administración, resguardo y preservación de la información, adaptables a todos los entes del Estado.
- Diseño de planes de trabajo interinstitucionales, así como de programas de estudio y capacitación, que permitan desarrollar capacidades técnicas y humanas. Esto se traducirá en la generación de código propio derivado del diseño de software estatal.

XI. Referencias

- Barnard, A., Delgado, A., & Voutssás, J. (2014). *Los archivos digitales: Una visión integradora*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Bautista, O. D. (2013). *Ética para gobernar: Lecciones básicas para un gobierno justo* (p. 333). Senado de la República; Universidad Autónoma del Estado de México.
- Carpizo, J. (2001). *El derecho a la información: Propuestas de algunos elementos para su regulación en México*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2013). *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública*. CLAD.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2020). *Carta Iberoamericana de innovación en la gestión pública*. CLAD.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2006). *Código Iberoamericano de Buen Gobierno*. CLAD.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2019). *La nueva revolución digital: de la Internet del consumo a la Internet de la producción*. CEPAL.
- Giménez Chornet, V. (2014). La innovación en los archivos de España y la Unión Europea. *Métodos de Información (MEI)*, 5(8), 77–95. <https://doi.org/10.5557/IIMEI5-N8-075095>.
- Gómez, L. (2014). *El buen gobierno: Paradigmas y perspectivas políticas*. Universidad de Manizales, Facultad de Derecho.
- Instituto Belisario Domínguez. (2021). *Transparencia y rendición de cuentas en el contexto de la pandemia del COVID-19*. Senado de la República.

- Instituto Nacional de Administración Pública. (2009). La modernización de la administración pública en México. *Revista de Administración Pública*, XLIV(3), 15–20.
- Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (2021). *Informe de actividades*. Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- López-Ayllón, S., & Merino, M. (2009). *La rendición de cuentas en México: Perspectivas y retos*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).
- Pezo, E. (2012). *Los principios de buen gobierno como principios rectores de la gestión y de las políticas del gobierno nacional y de los gobiernos regionales y locales en el marco de la descentralización*. Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Rodríguez-Arana, J. (2014). *La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa*. Universidad de A Coruña.
- Schröder, P. (s. f.). *Nueva gestión pública: Aportes para el buen gobierno*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) – CEPAL.
- Shmeling, D. (2019). Transparencia y rendición de cuentas: Respeto a los derechos humanos y un eje de buen gobierno. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 49(19), 683–700.
- Soria, V. M. (1991). *Evolución del derecho de acceso a la información pública gubernamental*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ugalde, L. C. (2019). *Rendición de cuentas y democracia: El caso de México* (1.^a ed.). Editorial Grano de Sal.
- Voutssás, J. (2009). *Preservación del patrimonio documental digital en México*. Universidad Nacional Autónoma de México.



TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN DE LOS INSUMOS DEL SISTEMA DE SALUD DEL ESTADO DE VERACRUZ

Ricardo Paulino Parra Serena



Tecnologías de la información y comunicación en la administración de los insumos del sistema de salud del estado de Veracruz

Ricardo Paulino Parra Serena¹

Sumario

I. Introducción, **II.** Metodología, **III.** Conceptualización y contexto de las tecnologías de la información y comunicación en el ámbito de la Administración Pública, **IV.** Sistema de salud y el uso de las tecnologías en los procesos del estado de Veracruz, **V.** Implementación de tecnologías en la administración de insumos del sistema de salud del estado de Veracruz, **VI.** Resultados y discusión, **VII.** Referencias.

Resumen

El presente análisis corresponde a un estudio sobre la implementación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) para administrar y gestionar los insumos de los servicios de salud del estado de Veracruz, México, en específico los medicamentos que distribuye el área administrativa. El estudio se realiza mediante un método descriptivo y comparativo, desde dos escenarios: la situación actual de la Secretaría y el contexto propuesto. Para ello se emplean técnicas cualitativas, como el análisis de datos estadísticos y entrevistas, con el fin de conocer el punto de vista de los servidores públicos involucrados.

Abstract

The present analysis translates into a study of the project about the implementation of information and communication technologies to administer and manage the supplies of the health services of the State of Veracruz, Mexico, specifically the ones that the administrative area distributes. Its analysis will be carried out under the descriptive and comparative method, from two scenarios, the current situation of the secretariat and the proposed context, through qualitative techniques such as statistical data and interviews to know the point of view of the public servers involved.

¹ Maestrante en Administración Pública por El Colegio de Veracruz. Especialista en Administración del Comercio Exterior por la Universidad Veracruzana. Correo electrónico: ricpparra@gmail.com.

Palabras clave

Tecnología, administración, software, insumos y servicios de salud.

Keywords

Technology, administration, software, supplies and health services.

1. Introducción

La tecnología evoluciona constantemente y a gran velocidad, proporcionando herramientas que mejoran la administración y la calidad de las actividades de las personas y las instituciones. Por ello, se ha convertido en un elemento esencial para satisfacer las expectativas de los usuarios. En la administración pública no es la excepción: tanto la ciudadanía como los servidores públicos esperan el uso de herramientas tecnológicas avanzadas y actualizadas que faciliten la prestación y la obtención de servicios de calidad.

Como opción viable para controlar la gestión de insumos, se propone actualizar los procesos con herramientas tecnológicas actuales que proporcionen datos más certeros e inmediatos. Desde la perspectiva de los servidores públicos, este sistema aceleraría su trabajo, lo haría más eficiente y reduciría errores. Desde el ámbito social, generaría mayor seguridad y confianza hacia la institución gracias a la transparencia en la información. En el apartado III se abordará la relación entre las TIC y la administración pública.

Este sistema se desarrollaría dentro de un entorno político-social, sin dejar de lado al sector empresarial. No obstante, es necesario considerar las limitantes presentes al desarrollar el proyecto, principalmente de presupuesto. Surge entonces la pregunta: ¿es realmente viable invertir en tecnología para solucionar un problema de administración interna? Se considera que sí, y que los resultados de su implementación se reflejarían casi de inmediato en el estado.

La evolución de la sociedad y del contexto en el que operan los organismos públicos obliga a renovar las formas de prestar servicios gubernamentales, lo cual implica adoptar medidas que mejoren la calidad de la atención al ciudadano.

Para asegurar una correcta implementación de este sistema en los servicios de salud, se requieren diversas características que faciliten la adopción de este nuevo modelo. En el apartado IV se analizarán los elementos relacionados con el sistema propuesto y, posteriormente, en el apartado V se abordará la investigación sobre su implementación.

La adopción de este recurso permitiría que el estado de Veracruz, al menos en la línea de distribución de medicamentos e insumos médicos, registre un avance considerable y sostenible a lo largo de los años. Esto ayudaría a que las administraciones siguientes mantengan la calidad del servicio de salud. Estas herramientas generan un impacto positivo en los funcionarios públicos, mostrando la necesidad de una mejora continua y de actualización en sus ámbitos laborales.

II. Metodología

La ruta metodológica de esta investigación es de carácter descriptivo y comparativo. Lo anterior se debe a que permite analizar escenarios y derivar juicios más específicos. Asimismo, la metodología comparativa posibilita contrastar diversos elementos del estudio, particularmente la situación actual de los servicios de salud y el escenario posterior a la implementación del sistema.

Se emplearon técnicas de investigación cualitativas, utilizando como instrumento principal entrevistas a profundidad, con el objetivo de conocer el punto de vista de los servidores públicos involucrados en los procesos.

III. Conceptualización y contexto de las tecnologías de la información y la comunicación en el ámbito de la Administración Pública

Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) son una realidad cotidiana que se encuentra presente en prácticamente todas las actividades diarias. Estas impulsan y transforman de forma constante a la sociedad, además de facilitar la emisión, acceso y tratamiento de información. Su capacidad para procesar datos de forma rápida y avanzada permite desarrollar actividades de manera más eficaz.

Las TIC son el conjunto de herramientas y soluciones tecnológicas —divididas en software² y hardware³— que permiten procesar y comunicar información de cualquier tipo de persona, empresa u organización, potenciadas por la transformación digital. Algunos autores las definen de la siguiente manera:

Son una herramienta transversal que ha posibilitado el desarrollo de muchísimas áreas científicas y tecnológicas, pero que también ha coadyuvado al establecimiento de una comunicación más estrecha entre las personas, aunque tienda a ser digital y cada vez menos personal (Ortiz, 2019, p. vii).

Son el conjunto de tecnologías que permiten el acceso, producción, tratamiento y comunicación de información presentada en diferentes códigos (texto, imagen, sonido...) (Belloch, 2022, p. 1).

A lo largo del tiempo, las TIC han evolucionado constantemente, pero conservan ciertas características que las definen y agrupan. Algunas de ellas son:

- Integran e interconectan diversas tecnologías para generar nuevas herramientas de comunicación.
- Se adaptan a las necesidades del mercado.
- Tienen un fuerte impacto social e individual.

² De acuerdo con la Real Academia Española (RAE), es un conjunto de programas, instrucciones y reglas informáticas para ejecutar ciertas tareas en una computadora.

³ La RAE lo define como el conjunto de aparatos de una computadora.

- Operan a gran velocidad gracias a internet.⁴
- Están presentes en actividades financieras, económicas, educativas, culturales, científicas e industriales.
- Se encuentran en desarrollo y evolución permanentes.

Derivado de lo anterior, el uso de las TIC dentro de la administración pública crea un mayor dinamismo e interactividad en el manejo de grandes volúmenes de información. El sector de las TIC es actualmente uno de los más relevantes, ya que permite el acceso ágil a la información y una comunicación eficiente, rápida y clara entre los miembros de una misma organización.

Por estas razones, la administración pública debe preocuparse e involucrarse activamente en la implementación de este tipo de tecnologías. Este proceso de transformación debe dar lugar a una nueva relación entre los sistemas existentes en las entidades gubernamentales en sus tres niveles —nacional, estatal y municipal—. Así, se consolidará la modernización del sector público, permitiendo establecer procesos de transparencia y generar espacios virtuales de comunicación y difusión de información de alta pertinencia social.

El gobierno mexicano debe impulsar que estas medidas sean indispensables y contribuyan a la eficiencia en el manejo de la información, garantizando una relación efectiva entre los distintos niveles de gobierno y la ciudadanía. Sin embargo, estas acciones deben realizarse dentro del marco jurídico nacional e internacional, además de considerar la inclusión digital de las personas que no tienen acceso a internet, para evitar el rezago.

De acuerdo con el *Comunicado de prensa núm. 352/21*, emitido el 22 de junio de 2021 por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en colaboración con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), se publicó la *Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2020*. Entre los datos más relevantes se destacan los siguientes:

- En México, en 2020, se estimó una población de 84.1 millones de usuarios de internet, equivalente al 72.0% de la población de seis años o más. Esta cifra representa un aumento de 1.9 puntos porcentuales respecto a 2019 (70.1%).
- Son usuarios de internet el 71.3% de las mujeres y el 72.7% de los hombres de seis años o más.
- La encuesta estima que el 78.3% de la población urbana utiliza internet, mientras que en zonas rurales la proporción es del 50.4%. En 2019 estas cifras fueron del 76.6% y 47.7%, respectivamente.

⁴ Red de computadoras interconectadas a nivel mundial en forma de tela de araña. Consiste en servidores que proveen información a millones de personas que están conectadas entre ellas a través de las redes de telefonía y cable.

- Los tres principales medios de conexión en 2020 fueron: teléfonos inteligentes (96.0%), computadoras portátiles (33.7%) y televisores con acceso a internet (22.2%).
- Las principales actividades realizadas en internet fueron: comunicarse (93.8%), buscar información (91.0%) y acceder a redes sociales (89.0%).

Estos datos refuerzan el reto previamente mencionado para el gobierno: implementar herramientas tecnológicas en sus procesos institucionales y, paralelamente, desarrollar estrategias que permitan a la población con menos acceso integrarse a la transformación digital.

IV. Sistema de salud y el uso de las tecnologías en los procesos del estado de Veracruz

Servicios de Salud de Veracruz (SESVER) es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado a la Secretaría de Salud. Fue creado conforme a la Ley Número 54, publicada en la *Gaceta Oficial* el 6 de marzo de 1997. Su objetivo es proteger, promover y restaurar la salud de la población, así como brindar asistencia social.

El director general es nombrado y removido libremente por el titular del Poder Ejecutivo del Estado. El organismo está integrado por una Dirección General, siete direcciones, órganos desconcentrados y áreas administrativas; actualmente se ubica en Soconusco número 31, colonia Aguacatal, C.P. 91130, Xalapa, Veracruz.

SESVER enfatiza la importancia de sus servicios en la generación y difusión de información para el bienestar de la población veracruzana, de acuerdo con lo señalado en el *Programa Sectorial de Salud de Veracruz 2019–2024*, donde se destacan las siguientes funciones:

- Organizar, operar y evaluar los servicios de salud.
- Operar los servicios de salud que descentralice el Gobierno Federal en favor del Gobierno del Estado.
- Realizar todas aquellas acciones que garanticen el derecho a la salud de los veracruzanos.
- Ejecutar acciones de control y fomento sanitario en materia de salubridad general concurrente.
- Promover y coordinar la evaluación institucional de los programas y servicios de salud.
- Impulsar acciones para mejorar la calidad de los servicios de salud.
- Ampliar la cobertura de los servicios de salud, apoyando los programas que para tal efecto elabore la Secretaría de Salud federal.

Sin embargo, entre las principales obligaciones de SESVER se encuentra la administración y gestión de los insumos médicos adquiridos mediante diversas fuentes de financiamiento. Es bien sabido que la falta de medicamentos en hospitales y centros de salud es una problemática persistente que ha afectado durante años al sistema de salud estatal. Esta situación vulnera el derecho a la salud de la población, limita el acceso a insumos vitales para la vida diaria y pone en duda la capacidad de respuesta de este organismo público descentralizado, como se refleja en la percepción ciudadana.

La Secretaría de Salud ha utilizado sistemas tecnológicos para diversos procesos —entre ellos, la administración de insumos— desde hace varios años. No obstante, esto no ha evitado una gestión deficiente ni la ocurrencia de robos en farmacias de centros de salud, lo que genera inconformidad social y un manejo ineficiente de los recursos destinados a la salud. La actualización de estos sistemas es primordial para el fortalecimiento institucional; sin embargo, aún existen procesos sin herramientas tecnológicas que respalden adecuadamente las tareas de los servidores públicos.

Durante la investigación se observó que, desde la presupuestación de medicamentos hasta su entrega en las unidades de salud, no se dispone de herramientas eficientes, por lo que gran parte de estos procedimientos se realiza de manera manual y obsoleta.

Un ejemplo claro de la falta de modernización es la elaboración de fichas técnicas por parte de las diferentes direcciones para solicitar al área administrativa la adquisición de bienes y servicios. Hasta antes de 2021 se realizaban miles de impresiones y correcciones físicas, lo que implicaba un alto consumo de papel y tinta, así como un impacto considerable en el presupuesto anual. Fue hasta la segunda mitad de ese año cuando la Dirección de Salud Pública implementó una herramienta tecnológica denominada SIADGAST, que permite cargar las fichas técnicas en la nube del sistema interno, optimizando los tiempos de revisión y reduciendo significativamente los gastos derivados de los procesos manuales.

La inversión descrita representa un avance importante en la modernización de procesos; sin embargo, actualmente solo beneficia a una de las siete direcciones, sin contemplar a los órganos desconcentrados que también integran SESVER. Esto refleja una buena estrategia por parte de la Dirección de Salud Pública, pero una visión limitada a nivel institucional.

En este contexto, desarrollar un sistema tecnológico integral que permita conocer en tiempo real la ubicación de los insumos médicos, su uso y las fechas próximas de caducidad facilitaría la toma de decisiones y permitiría anticipar problemas de desabasto. Además, permitiría identificar los puntos críticos del sistema de salud. Por ejemplo, con datos estadísticos precisos, se podría evitar la mala presupuestación señalada anteriormente y asignar a cada programa los recursos financieros adecuados.

Asimismo, se reduciría de manera significativa el porcentaje de medicamentos caducos, posibilitando su canje y optimizando el gasto público. Unificar estos procesos en un solo sistema para toda la Secretaría de Salud reduciría errores y mejoraría sustancialmente el desempeño de las y los trabajadores de salud.

v. Implementación de tecnologías en la administración de insumos del sistema de salud del estado de Veracruz

La administración de insumos de la Secretaría de Salud del Estado de Veracruz se realiza a través de la Dirección Administrativa, la cual se encarga de reunir, con base en el presupuesto de cada dirección, los requerimientos que toda la institución necesita. Con ello, se lanzan las convocatorias de licitación para que los proveedores puedan participar, se selecciona la opción de compra más viable y, una vez recibido el insumo, se distribuye a todos los centros de salud del estado.

No obstante, en este proceso se identificó la oportunidad de implementar un software avanzado que acompañe a las y los servidores públicos en cada etapa, facilitando así la distribución de los insumos.

Derivado de lo anterior, se observó que el uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación contribuiría a una mejor administración de los insumos, ya que brindaría transparencia en su manejo y permitiría obtener información precisa para identificar errores desde la presupuestación hasta la entrega final. Además, ayudaría a mejorar la planeación y organización institucional, promoviendo una mejora continua en los procesos internos mediante la automatización de actividades que actualmente se realizan de forma manual.

La herramienta tecnológica con la que actualmente cuenta Servicios de Salud de Veracruz (SESVER) es obsoleta y no responde a las necesidades actuales; por ello, su actualización es necesaria para elevar el estándar de calidad en los procesos administrativos.

Con esta investigación se desarrolló un diagnóstico para la implementación de un sistema digital como herramienta tecnológica avanzada que coadyuve a eficientar la gestión y administración de insumos del sistema de salud estatal. Asimismo, se revisó la normatividad necesaria para instrumentar esta modalidad digital y se propuso un plan estratégico para su elaboración, incluyendo la adquisición de dispositivos como tabletas y verificadores de códigos, con un acceso sencillo y comprensible para el personal involucrado.

También se planteó la necesidad de capacitar a las y los servidores públicos en el uso de herramientas digitales, así como la importancia de identificar áreas de oportunidad en las campañas de difusión, con el fin de evaluar la viabilidad social de esta nueva modalidad de administración, gestión y distribución de insumos.

Los principales cambios que se esperan con esta actualización son:

1. *Presupuestación basada en resultados*: Con base en indicadores estadísticos anuales, se busca reducir errores comunes y malas prácticas en esta etapa del proceso.
2. *Consolidación de requerimientos*: Centralizar todos los requerimientos de la Secretaría en un solo sistema permitirá realizar adquisiciones de forma ágil, evitando retrasos prolongados que, en muchos casos, resultan en la entrega de insumos cuando ya no son necesarios. Esto agilizará la adjudicación a proveedores.
3. *Trazabilidad mediante códigos*: Se solicitará a los proveedores incluir códigos descargables en el sistema, que permitan identificar de forma inmediata la partida, dirección o área correspondiente, mejorando la precisión en la distribución.
4. *Optimización de la logística de transporte*: Actualmente, los envíos se retrasan porque los transportes esperan a reunir varios insumos con un mismo destino. Con el nuevo sistema se podrá planificar de manera más eficiente los tiempos y distancias, evitando retrasos críticos en la entrega de medicamentos urgentes.
5. *Reducción de pérdidas de insumos*: La falta de una estructura digital con actualización en tiempo real dificulta la trazabilidad de medicamentos y materiales. Al registrar electrónicamente la recepción de insumos en cada centro de salud, se podrá identificar su ubicación y uso. En caso de pérdida, el sistema permitiría detectar en qué etapa ocurrió y quién fue responsable.

De esta manera, se busca enfrentar diversas irregularidades que actualmente afectan al sistema de salud y dotar al área administrativa de una herramienta moderna que fortalezca la administración pública estatal.

vi. Resultados y discusión

A partir del análisis realizado en esta investigación, se identificaron diversos hallazgos relacionados con la implementación de herramientas tecnológicas en la gestión de insumos. Por un lado, la información obtenida confirma la existencia de un rezago importante en materia tecnológica dentro de los servicios de salud del estado. No obstante, es posible planificar la presupuestación e implementar en un plazo definido los recursos financieros necesarios para actualizar e innovar los procesos administrativos, no solo en la distribución y gestión de insumos, sino en todas las áreas relacionadas.

Por otro lado, se observó que, aunque los equipos tecnológicos con los que cuenta actualmente SESVER tienen la capacidad técnica para soportar un software, algunos están obsoletos o prácticamente inutilizables para estas funciones, lo que hace necesaria su actualización. Además, se identificó que una parte

considerable del personal de las diferentes direcciones corresponde a personas de la tercera edad, lo cual puede dificultar la adaptación a estas herramientas digitales y refuerza la necesidad de realizar capacitaciones específicas.

De igual forma, el estudio brindó un panorama sobre la situación actual del manejo y distribución de medicamentos dentro del sistema de salud, evidenciando un manejo deficiente de la información y procesos ineficientes. Esto vuelve particularmente atractiva la implementación de una herramienta tecnológica que permita innovar y fortalecer a la Secretaría de Salud y a SESVER como instituciones públicas, impulsando la modernización de la administración estatal.

Finalmente, es importante destacar que los perfiles de las y los servidores públicos son un elemento clave para el éxito del proyecto. El mal actuar de algunos funcionarios propicia escenarios de corrupción, manejo inadecuado de recursos, presupuestaciones erróneas y falta de rendición de cuentas, lo que agrava la problemática institucional. Una adecuada implementación tecnológica, acompañada de capacitación y vigilancia, podría contribuir significativamente a revertir esta situación.

VII. Referencias

- Belloch, C. (2022). *Las tecnologías de la información y comunicación (TIC)*. Universidad de Valencia. <https://www.uv.es/~bellochc/pdf/pwtic1.pdf>.
- Cámara de Diputados. (2022). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado el 24 de agosto de 2022, de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>.
- Cámara de Diputados. (2022). *Ley General de Responsabilidades Administrativas*. Recuperado el 24 de agosto de 2022, de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>.
- Cámara de Diputados. (2022). *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Recuperado el 24 de agosto de 2022, de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAPF.pdf>.

- Congreso del Estado de Veracruz. (2022). *Decreto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2022*. Recuperado el 24 de agosto de 2022, de <https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/DPRESUPUESTOEGRESOS2022.pdf>.
- Gobierno del Estado de Veracruz. (2016). *Reglamento Interior de los Servicios de Salud de Veracruz*. Recuperado el 22 de agosto de 2022, de <https://www.segobver.gob.mx/juridico/pdf-regla/reglamentosedp/vigente11-2.pdf>.
- INCOMEX. (2019, 5 de septiembre). Uso de medios electrónicos permite una recaudación más eficiente. *INCOMEX*. Recuperado el 24 de agosto de 2022, de <https://incomex.org.mx/index.php/2019/09/05/uso-de-medios-electronicos-permite-una-recaudacion-mas-eficiente/>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2020). *Presentación de resultados: Veracruz de Ignacio de la Llave*. Recuperado el 26 de agosto de 2022, de https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/cpv2020_pres_res_ver.pdf.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2021). *Comunicado de prensa núm. 352/21*. Recuperado el 24 de agosto de 2022, de https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/OtrTemEcon/ENDUTIH_2020.pdf.
- Instituto de Estudios para la Transición Democrática (IETD). (2022). *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. Recuperado el 23 de agosto de 2022, de <http://www.ietd.org.mx/leyfederal.html>.
- Jon&Die Medical. (2021). *¿Qué son los insumos médicos?* Recuperado el 22 de agosto de 2022, de <https://jondiemedical.com/que-son-los-insumos-medicos>.

- Ortiz, F. (2019). *Tecnologías de la información y comunicación*. Grupo Editorial Patria. Recuperado el 26 de agosto de 2022, de https://books.google.com.mx/books?id=OJctEAAAQBAJ&printsec=frontcover&dq=que+son+tecnologias+de+informacion+y+comunicacion&hl=es-419&sa=X&redir_esc=y#v=onepage&q=que%20son%20tecnologias%20de%20informacion%20y%20comunicacion&f=false.
- Presidencia de la República. (2022). *Programa Precisa*. México. (Obra original publicada en 2003). Recuperado el 24 de agosto de 2022, de <http://www.precisa.gob.mx/index.php?Directorio=precisa&viewCat=302>.
- Real Academia Española. (2022). *Hardware*. Recuperado el 11 de agosto de 2022, de <https://dle.rae.es/hardware>.
- Real Academia Española. (2022). *Software*. Recuperado el 11 de agosto de 2022, de <https://dle.rae.es/software>.
- Secretaría de Educación de Veracruz. (2022). *Preguntas frecuentes: Educación a distancia*. Recuperado el 26 de agosto de 2022, de <https://www.sev.gob.mx/preguntas-frecuentes-educacion-a-distancia/>.
- Secretaría de Finanzas y Planeación (SEFIPLAN). (2022). SESVER FASSA [Video]. Recuperado el 20 de agosto de 2022, de <http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/sesver-fassa-video/>.
- Southern New Hampshire University. (2021). *¿Qué son las TIC y por qué son importantes?* Recuperado el 20 de agosto de 2022, de <https://es.snhu.edu/noticias/que-son-las-tics-y-por-que-son-importantes>.
- Vega B., H. (2001). *La comunicación política gubernamental: E-gobierno como instrumento de transparencia política*. En *Democracia Digital. Artículos* (México, abril de 2001). Recuperado el 24 de agosto de 2022, de <http://www.democraciadigital.org/contribuyentes/hvega.html>.



**IMPLEMENTACIÓN DE
MEDIOS TECNOLÓGICOS
PARA LA AUTOMATIZACIÓN
DE LOS PROCESOS
Y ACTIVIDADES
DESARROLLADAS EN LA
COMISIÓN MUNICIPAL
DE AGUA POTABLE Y
SANEAMIENTO DE
XALAPA (CMAS)**

Arturo Robles Domínguez



Implementación de medios tecnológicos para la automatización de los procesos y actividades desarrolladas en la Comisión Municipal de Agua Potable y Saneamiento de Xalapa (CMAS)

Arturo Robles Domínguez¹

Sumario

i. Introducción, **ii.** Un abordaje conceptual preliminar. **iii.** Una rápida mirada al e-gobierno, e-government y gobierno digital en el contexto local. **a)** Sistema Nacional e-México; **b)** Gobierno electrónico en el estado de Veracruz; **c)** Gobierno electrónico municipal del estado de Veracruz. **iv.** Análisis del ejercicio electrónico de la Comisión Municipal de Agua Potable y Saneamiento de Xalapa (CMAS). **a)** Metodología; **b)** Análisis descriptivo de las páginas electrónicas de CMAS; **v.** Discusión en torno a los resultados. **vi.** Referencias.

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo analizar la implementación de medios tecnológicos para la automatización de los procesos y actividades desarrolladas en la Comisión Municipal de Agua Potable y Saneamiento de Xalapa (CMAS), en el marco de las políticas públicas de e-gobierno y su interacción con la ciudadanía. Se trata de una investigación cualitativa de carácter descriptivo, que utiliza el método de estudio de caso para analizar la comunicación y la construcción de canales comunicativos en la práctica del e-gobierno, a partir de un recuento estadístico básico de las dos páginas electrónicas oficiales de la CMAS.

Los resultados permiten advertir la importancia de redimensionar la misión y visión del uso de las TIC, fortalecer su infraestructura tecnológica, potenciar el uso de las herramientas digitales actuales y reorganizar su estructura administrativa en aras de construir una política pública de servicio eficiente a la ciudadanía. Con ello, se busca reconceptualizar de fondo su naturaleza de organismo de servicio público y generador de ingresos municipales.

¹ Licenciado en Derecho por la Universidad Veracruzana. Maestrante en Administración Pública por El Colegio de Veracruz. Correo electrónico: arturo.dmzg@gmail.com.

Abstract

The purpose of this study is to analyze the implementation of technological tools for the automation of processes and activities carried out by the *Comisión Municipal de Agua Potable y Saneamiento de Xalapa* (CMAS), within the framework of e-government public policies and their interaction with citizens. This is a qualitative, descriptive research that employs the case study method to examine communication and the construction of communicative channels in e-government practice, based on a basic statistical review of CMAS's two official websites.

The results highlight the importance of redefining the mission and vision regarding the use of ICT, strengthening technological infrastructure, enhancing the use of current digital tools, and reorganizing the administrative structure in order to build an efficient public service policy for citizens. In doing so, the study aims to fundamentally reconceptualize the institution's nature as both a public service provider and a generator of municipal revenue.

Palabras clave

Administrative process automation, good governance, continuous improvement, public service, information technologies, e-government.

Keywords

Technology, administration, software, supplies and health services.

1. Introducción

Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) representan una herramienta estratégica para que el gobierno, en todos sus niveles y áreas de responsabilidad, ofrezca y provea toda clase de servicios a la ciudadanía, independientemente del lugar donde esta se encuentre, ya sea en zonas urbanas, rurales o remotas. El uso eficiente de las TIC en la prestación de servicios públicos en línea puede mejorar la eficiencia, ampliar el acceso a los servicios, fomentar la transparencia y fortalecer la rendición de cuentas, lo que en conjunto contribuye a generar una mayor legitimidad gubernamental.

Con la llegada de la red de internet se consolidó la importancia de desarrollar un gobierno electrónico moderno y eficiente. A partir de ello, la administración pública ha impulsado políticas públicas con amplia cobertura de información, comunicación e interacción, incluso promoviendo el uso de aplicaciones tecnológicas por parte de la población. Esto ha permitido optimizar la prestación de servicios a la ciudadanía y mejorar la transparencia y la democracia mediante una mayor difusión de información.

El acceso y uso a las tecnologías posibilitó que, a partir del año 2000, en México se consolidara un Sistema Nacional de Gobierno Electrónico, conocido como Sistema Nacional e-México. Su construcción ha implicado coordinación interinstitucional e intergubernamental, la participación de los gobiernos estatales

y municipales, así como procesos administrativos, marcos jurídicos, diseño de estándares organizacionales e institucionales, e integración y fortalecimiento de infraestructuras tecnológicas y plataformas digitales, entre otros elementos.

A nivel municipal, estos procesos se han desarrollado de manera desigual en distintas regiones del país por diversas razones: cobertura de conectividad, recursos económicos de los ayuntamientos, nivel de urbanización o aislamiento geográfico, conocimiento tecnológico, entre otros factores. En este contexto desigual, se ha fortalecido gradualmente el ejercicio gubernamental de lo que se conoce como gobierno electrónico o e-gobierno, cuya naturaleza es ser prestador de servicios públicos a los distintos grupos y sectores de la sociedad mexicana mediante el uso de las herramientas tecnológicas disponibles.

A pesar de que la cobertura de internet ha aumentado considerablemente, los gobiernos electrónicos municipales aún enfrentan diversas dificultades y se encuentran en distintas etapas de consolidación.

Del mismo modo que las TIC y la red de internet aceleraron los procesos de globalización e integración social, la aparición de las redes sociales detonó la rápida vinculación de la sociedad con el uso de herramientas tecnológicas. La pandemia de COVID 19 intensificó aún más esta tendencia, incrementando significativamente el uso de tecnologías digitales.

En México, al igual que en gran parte del mundo, los gobiernos electrónicos enfrentan el reto de un nuevo escenario: la digitalización plena. Lo que hace pocos años se concebía como una ruta a corto o mediano plazo hoy es una realidad. El e-gobierno ha evolucionado hacia el e-government, es decir, hacia gobiernos digitales. La era digital es una realidad incuestionable que conlleva una activa participación social en medios digitales y redes sociales, con un nivel de conocimiento que, en algunos casos, supera al de las propias instancias gubernamentales. Este fenómeno ha dado lugar a una ciudadanía digital con creciente protagonismo. En contraparte, aún existen organismos y gobiernos municipales que permanecen al margen de este avance tecnológico.

La literatura revisada explica este rezago por razones de tipo económico, organizacional, de infraestructura tecnológica, falta de personal capacitado, inercias administrativas y políticas, e incluso por una limitada comprensión o visión de las autoridades frente a esta nueva realidad.

Los organismos municipales que prestan servicios esenciales —como agua potable y drenaje— tienen además la función de generar ingresos propios para los ayuntamientos. Sin embargo, como se ha señalado, no siempre se logra visualizar con claridad esta doble misión y visión institucional. En este contexto, el presente trabajo tiene como objetivo analizar la implementación de medios tecnológicos para la automatización de los procesos y actividades desarrolladas en la CMAS, en el marco de las políticas públicas de e-gobierno y su interacción con la ciudadanía.

De manera inicial, se propone un abordaje conceptual en torno a las TIC, el e-gobierno y el e-government. Posteriormente, se presenta un panorama general sobre el e-gobierno, el e-government y el gobierno digital en el marco del Sistema Nacional e-México en los tres niveles de gobierno, para finalmente centrarse en el caso del municipio de Xalapa. A partir de estos referentes, se analiza el ejercicio electrónico de la CMAS, detallando la metodología de análisis, la presentación y discusión de resultados y una reflexión final sobre los retos y oportunidades de la implementación tecnológica en este organismo.

II. Un abordaje conceptual preliminar

En México, el uso de Internet y de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) tiene fecha de inicio el 12 de octubre de 1988, cuando se realizó la primera conexión vía Internet desde el Instituto Tecnológico de Monterrey hacia la Escuela de Medicina de la Universidad de Texas, en San Antonio. Desde entonces, el mundo ha cambiado tanto como las propias TIC han evolucionado, especialmente con la aparición pública de la *World Wide Web* (www) en 1991. La sociedad ha sido totalmente participativa, demandante e impulsora de esta revolución tecnológica. En 2013 se registraban 2 400 millones de usuarios de la red www en el mundo; para 2022, el informe *Digital 2022 April Global Statshot* de DataReportal, en colaboración con We Are Social y Hootsuite, reportó más de 5,000 millones (<https://www.hootsuite.com/research/social-trends>). En México el fenómeno ha sido similar: en 2015 un poco más de 50 millones de personas utilizaban Internet, y en 2022 la cifra casi se duplicó al alcanzar 98.6 millones de usuarios.

Este crecimiento es relevante no solo por el aumento en el número de usuarios en una década, sino porque en los últimos cinco años también se duplicó el tiempo de uso de la www. Actualmente se registra un promedio mundial de casi siete horas por persona al día, mientras que en México el promedio es de cerca de cinco horas (INEGI-ENDUTIH 2022).

Asimismo, a medida que se cuadruplicó el uso de la red, esta respondió a la creciente demanda diversificando sus opciones: servicios, entretenimiento, educación, salud, comercio y, por supuesto, gobierno.

La pandemia de COVID-19, entre finales de 2019 y finales de 2021, evidenció los niveles de analfabetismo digital de distintas sociedades y, al mismo tiempo, impulsó nuevos aprendizajes en la población. Lo más importante quizá fue que construyó las bases de un escenario sin retorno: el de una nueva sociedad digital. En menos de veinte años pasamos de una revolución de las TIC a una revolución digital. Como toda revolución del conocimiento, esta también ha generado nuevos conceptos, constructos y teorías, conformando un conjunto de saberes que atraviesan todos los ámbitos de la vida: social, pública, política, económica, financiera, educativa y, por supuesto, gubernamental.

Es importante, entonces, establecer un primer principio conceptual sobre tres temas básicos de este trabajo: Tecnologías de la Información, Gobierno Electrónico y Gobierno Digital. Las TIC son conceptualizadas por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés) como “el conjunto diverso de herramientas y recursos tecnológicos (computadoras, Internet, radio, televisión, dispositivos iPod o MP3, telefonía), dispositivos y servicios que procesan, almacenan, manipulan, transmiten o reciben información” (UNESCO; Jiménez, 2001).

El gobierno electrónico (e-Gobierno), de acuerdo con Castoldi (2002), puede entenderse como el conjunto de actividades gubernamentales que, con apoyo de las TIC, buscan eficientar los servicios públicos y mejorar sus acciones en beneficio de los ciudadanos, dentro de un marco de transparencia. Dichas actividades implican recursos humanos, materiales y técnicos.

En la página oficial del Gobierno de México se indica:

El concepto de Gobierno Electrónico abarca todas aquellas actividades fundamentadas en modernas tecnologías informáticas —en especial, Internet— que el Estado lleva a cabo con el fin de incrementar la eficiencia de la gestión pública, optimizar los servicios ofrecidos a la ciudadanía y dotar a las acciones gubernamentales de un marco sustancialmente más transparente que el vigente (Gobierno de México, n. d.). Estas actividades comprenden tanto los procesos internos de los organismos públicos como la difusión masiva de información relativa a los actos de gobierno y la prestación de servicios ampliados y mejorados a los administrados.

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2014), el gobierno digital (*e-Government*) se entiende como el uso de las tecnologías digitales como parte integral de las estrategias de modernización de los gobiernos con el fin de crear valor público. Esto se basa en un ecosistema de gobierno digital constituido por los actores estatales, organizaciones no gubernamentales, empresas, asociaciones de ciudadanos y personas encargadas de la producción y acceso a los datos, servicios y contenidos a través de interacciones con el gobierno” (p. 6).

En el marco de los objetivos de este estudio, resulta pertinente destacar la distinción que establece la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2021) *entre gobierno digital y gobernanza digital*. El primero “plantea el esquema de articulación organizacional (funciones, perfiles, competencias) e institucionalidad (ley, decreto o norma que le da atribuciones) encargado de brindar los servicios y las soluciones digitales para los servicios del Estado” (p. 14). Por su parte, la segunda

define los alcances y contenidos, la política pública, el marco normativo, el liderazgo, la infraestructura y las soluciones comunes con la

participación de los diversos actores involucrados (Estado, sociedad civil y sector privado), con la finalidad de alcanzar competencias y cooperación para crear valor público y optimizar los recursos de los involucrados, mediante el uso de tecnologías digitales” (p. 14).

Como se observa, el gobierno electrónico (e-Gobierno) es un servicio público digital que el Estado presta al ciudadano, a las empresas, a sus propios empleados y a otros gobiernos, mediante la coordinación de sus dependencias para generar procesos, procedimientos y servicios más eficaces, eficientes y transparentes.

Básicamente, esto se ha materializado en portales de Internet que organizan, presentan, reciben y difunden información de dependencias gubernamentales, universidades, poderes Legislativo y Judicial, sobre servicios, trámites, legislaciones y acciones propias. Se trata de un servicio público de información y comunicación unidireccional: de gobierno a sociedad, de proveedor a usuario.

Por su parte, el gobierno digital (*e-Government*) retoma y mantiene este servicio público, pero busca hacerlo bidireccional e interactivo; es decir, propicia la articulación entre Estado y sociedad en la producción y acceso a datos, servicios y contenidos mediante interacciones de información y comunicación. La gobernanza digital es el ejercicio participativo de ese gobierno digital, en el que diversos sectores sociales y el propio gobierno participan, acuerdan, deciden, ejecutan y evalúan las decisiones sobre asuntos de interés público. El objetivo es alcanzar competencias compartidas y cooperación para crear valor público y optimizar recursos económicos, educativos, financieros, culturales y materiales, entre otros. La gobernanza es un proceso complejo porque implica participar activamente en la construcción de la realidad en la que se vive, no simular dicha participación desde el ejercicio del poder.

La gobernanza digital es una realidad, no solo por la expansión tecnológica ya mencionada, sino también porque hoy hablamos de ciudadano digital, reputación digital, comunicación digital y analfabetismo digital. Las redes y organizaciones ciudadanas han trascendido a “redes sociales”; la política multitudinaria se ejerce mediante mensajes en plataformas como x, Facebook, Instagram, YouTube o TikTok. Los generadores de opinión pública son ahora *influencers*; los tianguis se han convertido en comercio electrónico; la educación presencial ha transitado a modalidades virtuales; las monedas nacionales se ven amenazadas por criptomonedas como Bitcoin; las transferencias electrónicas sustituyen pagos tradicionales; los artículos científicos se certifican con la nomenclatura DOI; las aplicaciones digitales sustituyen actividades laborales y profesionales; y las noticias se difunden antes en redes sociales que en medios tradicionales. Ya no hay “noticias de última hora” o “ocho columnas”: ahora “se hace viral”. Tampoco hay simples rumores o mentiras: hay *fake news*. La sociedad digital es, sin duda, una realidad.

Desde 2006, Hoffman et al. incorporaron tres componentes esenciales del uso de los medios y la comunicación digital en una triada:

- a) funciones de entrada al mundo digital (ciudadanía digital vs. intereses políticos),
- b) relación entre consumo de información y participación masiva, y
- c) procesos normativos y cognitivos sociales, es decir, cómo percibe el usuario el clima social o político en su interacción en la red.

En esta nueva realidad —y quizá de manera ambiciosa— situaremos el presente análisis sobre la Comisión Municipal de Agua Potable y Saneamiento de Xalapa (CMAS), en Xalapa, Veracruz, México.

III. Una rápida mirada al e-Gobierno, e-Government y Gobierno digital en el contexto local

a) Sistema Nacional e-México

Los procesos de gobierno electrónico y gobierno digital en México han tenido diversos puntos de impulso e inflexión. La integración de las TIC a la Administración Pública Federal se remonta a 1971 (Hilbert y Ferraz, 2003), con la creación del Comité Técnico Consultivo de Unidades de Informática (CTCUI), cuyas funciones fueron posteriormente transferidas al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

De la década de 1970 a la de 1990, los procesos gubernamentales en materia tecnológica se centraron en la idea de que el fortalecimiento o modernización se reducía al uso de computadoras. A finales de 1989, el entonces presidente de México, Carlos Salinas de Gortari, visitó el ITSM. Frente a él, un grupo de estudiantes que mantenía desde un año antes un enlace vía internet con la Universidad de Harvard se conectó con dicha institución para acceder a su tesis de doctorado.

A partir de ese año se impulsaron diversas acciones para ampliar el acceso a internet, sobre todo entre universidades. En 1994, se estableció una plataforma intermedia de conexión en la Universidad de Guanajuato y en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Fue en la UNAM, mediante la creación de RedUNAM que inicia la comercialización del servicio de conexión; posteriormente lo hicieron Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) y MexNet.

El inicio formal del gobierno electrónico en México comienza en el año 2000, cuando el presidente Vicente Fox Quesada anuncia la creación del Sistema Nacional e-México, con la intención de

que la revolución de la información y las comunicaciones tenga un carácter verdaderamente nacional y se reduzca la brecha digital entre los gobiernos, las empresas, los hogares y los individuos, con un alcance hasta el último rincón de nuestro país (SCT, 2010).

En el marco jurídico, debe reconocerse el amplio espectro legal que comenzó a generarse en 2001. Ese año se reformó el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el párrafo décimo quinto del artículo 28. Se emitieron la Ley para el Empleo de Tecnologías de la Información y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Asimismo, se reformó la Ley General de Salud para generar plataformas de e-salud o e-medicina, encaminadas a la creación de un expediente clínico electrónico único. También se publicaron acuerdos que autorizaron las declaraciones patrimoniales electrónicas (Declaranet) y las licitaciones electrónicas (Compranet).

En enero de 2002 se emitió el Acuerdo que autorizaba las notificaciones electrónicas (COFEMER). En diciembre de 2003 se publicaron reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, otorgando facultades a la Unidad de Gobierno Electrónico y Política de Tecnologías de la Información (UGEPTI).

En diciembre de 2005 se emitió el Acuerdo que estableció la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico, con el propósito de apoyar iniciativas, proyectos y procesos gubernamentales en esta materia. El impulso que se dio durante el gobierno de Vicente Fox al Sistema Nacional e-México ubicó al país en el lugar 31 del ranking mundial de e-gobierno, atendiendo a los componentes entonces definidos: e-Gobierno, e-Educación, e-Salud y e-Economía.

Durante el sexenio de Felipe Calderón, México descendió en el ranking: primero al lugar 37 y, al finalizar su administración, al 55. Entre 2012 y 2018, bajo el gobierno de Enrique Peña Nieto, se dio un nuevo impulso jurídico al Sistema Nacional e-México. En 2014 se aprobaron leyes federales de Telecomunicaciones y Radiodifusión y de Competencia Económica; en 2015 se emitió el decreto que estableció la Ventanilla Única Nacional para Trámites e Información de Gobierno; en 2017, el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública; y en 2018, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

A pesar de estos avances normativos, México pasó del lugar 55 en el ranking de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) al lugar 64. Diversos estudios (Portillo, 2021) señalan que un error estratégico fue la decisión de integrar todas las secretarías de Estado en una sola plataforma digital. Vale destacar que en 2015 se promulgó el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), con el argumento de fortalecer la transparencia a través del gobierno electrónico, aunque en realidad fue una respuesta a los señalamientos de corrupción de ese sexenio.

En la encuesta de la ONU de 2020, México subió tres posiciones para ubicarse en el lugar 61 de un total de 199 países. Entre las observaciones más destacadas se encuentran: pertenecer a un grupo de 16 países con índices de servicios en línea muy altos, un alto índice de e-participación (entre los diez primeros a nivel mundial) y un capital humano desarrollado, aunque con infraestructura insuficiente para un mayor progreso (ONU, 2020).

Estas consideraciones ayudan a explicar el desarrollo del gobierno electrónico en México durante los últimos 20 años: uso de herramientas digitales como medios de información, divulgación y promoción gubernamental; un enfoque pragmático en la prestación de servicios públicos en línea; y la falta de inversión suficiente en infraestructura digital, pese a contar con capital humano calificado.

Bajo este marco, coincidiendo con autores como Pérez y Carabaza (2011), Pérez et al. (2016), González (2021) y Portillo (2021), resulta difícil afirmar que México haya transitado plenamente de e-Gobierno a e-Government, aun con marcos jurídicos pertinentes en la mayoría de los aspectos del gobierno digital.

b) Gobierno electrónico en el estado de Veracruz

Entre 2001 y 2003, una vez consolidada la práctica del e-gobierno a nivel federal y sus marcos regulatorios iniciales, las entidades federativas fueron requeridas por el pacto federal para desarrollar sus ejercicios locales. En Veracruz, el inicio formal del gobierno electrónico se remonta a 2005, cuando comenzaron los procesos de portales de transparencia.

La experiencia fue similar a la nacional: un proceso inicial de integración de TIC en instancias gubernamentales y de homologación de leyes nacionales con legislaciones estatales. Desde 2004, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) y la Universidad de las Américas Puebla (UDLA), con apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), iniciaron un proyecto para estudiar la construcción estatal de sistemas de e-gobierno. El proyecto, denominado Índice de Gobierno Electrónico Estatal (IGEE), evaluaba cinco dimensiones: información, interacción, transacción, integración y participación, y publicaba reportes anuales.

En 2009 se presentó el cuarto y último informe (CIDE-UAEM-UDLA-Conacyt, 2009), que incluía información comparativa sobre la funcionalidad de los portales estatales, tráfico, velocidad de despliegue e incorporación de herramientas Web 2.0 como blogs y wikis. Para ese año, las 32 entidades federativas contaban con su portal de gobierno y Veracruz ocupaba el cuarto lugar nacional en operatividad y eficiencia. Posteriormente, la mayor parte de los seguimientos de e-gobierno estatales fue realizada por organizaciones no gubernamentales (ONG) y estudios académicos.

Durante los últimos diez años, el ejercicio del e-gobierno veracruzano ha perdido presencia nacional. En 2019, la ONG u-GOB, laboratorio de innovación ubicó a Veracruz en el lugar 26 de 32 estados en su ranking de portales estatales, utilizando la metodología IGEE (<https://u-gob.com/ranking-de-portales-estatales-2019/>).

c) Gobierno electrónico municipal del estado de Veracruz

Carrera y Martínez (2019) realizaron un estudio sobre las capacidades institucionales de los gobiernos municipales en México, con base en información relacionada con el gobierno digital. Entre sus hallazgos destaca que, entre 1995 y 2015, el promedio de computadoras en las administraciones municipales aumentó de 3 a 97 unidades. En el año 2000, solo el 17 % de los municipios contaba con conexión a internet; para 2015, la proporción se elevó a casi el 90 %, y hacia 2022 se estimaba una cobertura prácticamente total (p. 301).

Con base en la metodología de Gil-García y Martínez (2011)², en 2015 el 60 % de los municipios se encontraba en un nivel medio de desarrollo tecnológico, el 30 % en nivel bajo y solo el 3 % en niveles alto o muy alto. Un dato relevante: en 2017 solo el 23 % de los municipios tenía una página para el pago del impuesto predial y apenas el 15 % para el pago de agua potable y drenaje, los dos principales ingresos propios de los ayuntamientos.

El estudio señala que cerca del 70 % de los municipios tiene infraestructura inadecuada y sin capacidad para soportar el avance tecnológico requerido; que no se han impulsado políticas de gobierno digital que mejoren la eficiencia recaudatoria; que a menor nivel de pobreza mayor desarrollo de gobierno electrónico, y viceversa; y que es necesario establecer mecanismos de coordinación intergubernamental con participación de los sectores privado y social para construir una política pública integral de largo plazo orientada al e-Government.

En octubre de 2019, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) anunció la creación del Programa de Cobertura Social, con el objetivo de promover la expansión de las redes y la mayor penetración de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, incluidos la banda ancha y el acceso a Internet. El programa busca garantizar la disponibilidad, asequibilidad y accesibilidad de estos servicios en zonas de atención prioritaria, distribuidas en seis tipos de localidades de cinco entidades federativas —Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Guerrero y Puebla— que concentran el 65% de dichas localidades y el 11% de la población total del país (Riquelme, 2019).

De acuerdo con el Índice de Gobierno Digital Estatal 2019, elaborado por DataLabMx-Ibero-Equide, Veracruz se ubicó, junto con Tabasco y Chihuahua, entre las entidades con menor desarrollo en materia de gobierno digital (DataLabMx-Ibero-Equide, 2019, p. 38).

Por otra parte, en 2017 la organización no gubernamental u-GOB publicó un informe específico sobre el municipio de Veracruz, en el que se destacó el proyecto Veracruz Ciudad Digital (vcd), orientado a fomentar la participación ciudadana mediante la figura de jefes de manzana, el uso de herramientas digitales y la implementación de un Sistema Digital de Trámites y Servicios. Este proyecto

² Número de computadoras, número de líneas telefónicas, conexión a Internet, sitio Web y funcionalidad del sitio Web.

obtuvo el primer lugar en la categoría “Servicio de Gobierno Electrónico” de los weGO Smart Sustainable City Awards, otorgados por la World e-Governments Organization of Cities and Local Governments (weGO) en Rumanía (u-GOB, 2017).

En 2020, el municipio de Xalapa presentaba características similares al 70% de los municipios del país: una página electrónica meramente informativa, sin aplicaciones para realizar trámites en línea relacionados con el pago del impuesto predial ni con el servicio de agua potable y drenaje, responsabilidad de la Comisión Municipal de Agua Potable y Saneamiento de Xalapa (CMAS), cuya problemática se abordará a continuación.

iv. Análisis del ejercicio electrónico de la Comisión Municipal de Agua Potable y Saneamiento de Xalapa (CMAS)

a) Metodología

Esta investigación es un trabajo cualitativo de carácter descriptivo que utiliza el método de estudio de caso para analizar la comunicación y la construcción de canales comunicativos en la práctica del e-gobierno. Se enfoca en el funcionamiento de los portales de gobierno electrónico mediante un recuento de la estadística descriptiva básica de las dos páginas oficiales de la CMAS:

- Página oficial: <https://cmasxalapa.gob.mx>
- Página de Facebook: <https://www.facebook.com/CMASXalapa>

En el primer caso se realizó únicamente un análisis descriptivo de la página, ya que no ofrece alternativas de interacción ciudadana. En el segundo caso, el procedimiento se llevó a cabo mediante un recuento de las interacciones ciudadanas, agrupadas en tres indicadores:

- a) Opiniones (positivas, negativas y neutras).
- b) Interacción del administrador de la página con los usuarios.
- c) Tipología de las interacciones ciudadanas negativas.

b) Análisis descriptivo de las páginas electrónicas de la CMAS

De acuerdo con la revisión realizada, la página inició su funcionamiento en 2014. Presenta diversos flashes, siendo el principal el referente al pago de servicios. Cuenta con enlaces o botones que dirigen a distintos temas. El de interés para este estudio, “Contacto”, no pudo abrirse a pesar de múltiples intentos en diferentes fechas y horarios hábiles. En general, es una página que ofrece información sobre transparencia, estructura administrativa, organigrama, entre otros aspectos; sin embargo, no permite una interacción más profunda. Además, el organigrama no se encuentra actualizado.

La primera interacción ciudadana registrada en esta página corresponde a marzo de 2014, lo que permite advertir que ese año inició su actividad. En el corte de análisis realizado el 15 de agosto de 2022, contaba con 28 000 seguidores, de los cuales 109 se identifican como “seguidos”, es decir, participantes recurrentes.

Al corte, se detectaron 590 interacciones ciudadanas, a partir de las cuales se realizó el siguiente análisis. Primero, la información recuperada se agrupó en indicadores que permitieron obtener un panorama descriptivo del tipo de publicaciones realizadas por el administrador. Los resultados, presentados en la Tabla 1 muestran los porcentajes de mayor a menor incidencia.

Tabla 1: Descriptivo del tipo de información publicada en la página oficial de Facebook de CMAS-Xalapa

Tipo de información manejada	Porcentaje
Información de efemérides, eventos culturales, festividades.	37%
Información sobre reuniones de trabajo del presidente municipal o funcionarios –CMAS-Ayuntamiento– con vecinos o usuarios, en oficinas, en colonias.	18%
Información sobre obras (inicio, avance, conclusión).	17%
Información sobre actividades del presidente municipal.	16%
Información sobre servicios (tandeos, cortes de servicio, problemas de red y distribución).	12%

Elaboración propia, con información de la página oficial de Facebook de CMAS-Xalapa.

Como se observa, el 37% de la información publicada corresponde a eventos, efemérides o celebraciones socioculturales, concentradas principalmente entre 2016 y 2021, con una tendencia a la baja en 2022. Ese año se incrementó sustancialmente la difusión de información sobre reuniones del presidente municipal y de funcionarios del Ayuntamiento de Xalapa y de la propia CMAS con ciudadanía en oficinas públicas o colonias (18%). Estas publicaciones hacen referencia, en general, a obras municipales, no siempre relacionadas con agua potable. Este contenido se complementa con información sobre avances de obras vinculadas directamente con la CMAS (17%) y sobre servicios específicos, como tandeos, cortes de servicio o actividades propias de la institución (12%).

De las 590 opiniones registradas en la página, un 5% fueron positivas, un 90 % expresaban críticas, señalamientos negativos, cuestionamientos o reclamos en torno a distintos aspectos (que se detallan más adelante), y el 5% restante fueron neutras, al no expresar valoraciones positivas ni negativas (ver Tabla 2).

Las opiniones negativas se agruparon como quejas sobre aspectos vinculados estrictamente a la CMAS, y se presentan en la Tabla 3 de mayor a menor porcentaje. El porcentaje más alto (22%) corresponde a quejas sobre la falta de respuesta o atención en línea. Le sigue un 19% relacionado con la

Tabla 2: Tipo de opiniones en el Facebook de CMAS-Xalapa

Características de los comentarios	Porcentaje
Comentarios positivos.	5%
Comentarios negativos.	90%
Comentarios neutros.	5%

Elaboración propia, con información de la página oficial de Facebook de CMAS-Xalapa.

atención en oficinas, que incluye señalamientos sobre trato descortés, dificultades para resolver problemas con redes, medidores, pagos o desabasto de agua, así como la falta de personal capacitado. El 10% corresponde a problemas con pagos en línea o con tarjetas en oficinas y otro 8% a cobros excesivos o incrementos injustificados en tarifas. El 18% se relaciona con fugas no atendidas.

Otros señalamientos incluyen solicitudes de información sobre tandeos, reportes o fugas sin respuesta (18%), que se vinculan al 15% de quejas por información no actualizada sobre cortes o tandeos; al 13% sobre obras inconclusas o mal realizadas; al 12% sobre irregularidades en el servicio de red; y al 7% por falta de entrega de recibos en domicilios o pérdida de estos por dejarlos en lugares comunes.

Tabla 3: Quejas referenciadas en el Facebook de CMAS-Xalapa

Principales quejas referenciadas en el Facebook de CMAS-Xalapa	Porcentaje
Quejas sobre no tener respuesta o atención en línea o en la página.	22%
Quejas sobre la atención en oficinas.	19%
Solicitudes de información diversas (tandeos, reportes, fugas).	18%
Quejas sobre información no actualizada (tandeos, cortes por obras).	15%
Quejas sobre obras realizadas (inconclusas o mal hechas).	13%
Quejas sobre servicio de la red de agua potable.	12%
Quejas sobre inoperatividad de pago en línea o pago con tarjeta de débito o crédito.	10%
Quejas sobre cobros de tarifas (exceso de costo, cobros sin tener agua).	8%
Quejas sobre entrega de recibos de pago (no llegan, se dejan en otros domicilios).	8%

Elaboración propia, con información de la página oficial de Facebook de CMAS-Xalapa.

En síntesis, los principales problemas señalados en la página son:

- Atención deficiente en oficinas.
- Cobros excesivos.
- Deficiencias en trabajo de campo.
- Falta de respuesta por parte de los administradores.

Al dar seguimiento a las respuestas del administrador ante dudas, quejas y solicitudes, se encontró que solo en el 17 % de los casos hubo interacción (ver Tabla 4). Además, las respuestas fueron recurrentemente genéricas: “Tomamos nota de su petición/queja/solicitud” o “Envíe inbox para atenderle”.

Tabla 4: Interacción del administrador de la página de Facebook de CMAS-Xalapa con usuarios

Respuesta a usuarios del administrador del Facebook CMAS-Xalapa	Porcentaje
Dudas, peticiones, solicitudes de información atendidas o respondidas en la página.	17%
Dudas, peticiones, solicitudes de información no atendidas o respondidas en la página.	83%

Elaboración propia, con información de la página oficial de Facebook de CMAS-Xalapa.

En general, la interacción ciudadana en redes sociales refleja una percepción de inconformidad respecto a la calidad de los servicios, tanto en las oficinas como en las actividades operativas en campo. La página oficial de Facebook se utiliza predominantemente como un canal de difusión de actividades municipales, más que como un espacio de comunicación bidireccional, lo que podría explicar la limitada respuesta por parte de los administradores. Esta tendencia coincide con los resultados del proyecto de intervención de Ortega Márquez (2016), titulado *La percepción de los usuarios del servicio de agua potable en Xalapa*, en el que se reportó una valoración negativa por parte de los usuarios sobre la calidad del servicio ofrecido por la Comisión Municipal de Agua Potable y Saneamiento (CMAS).

Es importante señalar que, si bien las 950 opiniones no son representativas de toda la población usuaria del municipio, sí permiten identificar percepciones compartidas y patrones de interacción que reflejan la visión y ejercicio del e-gobierno municipal en los últimos años.

El alto nivel de popularidad de Facebook entre usuarios mexicanos (Alexa, 2010) permite considerar que las interacciones observadas en el caso de la CMAS Xalapa ejemplifican una realidad significativa, que no debe minimizarse por el número de opiniones o por tratarse de un medio digital. Al contrario, abre la puerta a reflexionar sobre inercias, causas y oportunidades derivadas de esta dinámica.

v. Discusión en torno a los resultados

Elaborar un catálogo exhaustivo de causas o líneas explicativas sobre estas situaciones podría ser contraproducente en este momento, dado que ya se ha reflexionado sobre la inercia administrativa que ha caracterizado al e-gobierno mexicano en los últimos años.

Lo relevante, al menos en el caso de la CMAS Xalapa, es que mientras no existan cambios estructurales administrativos, nuevas reglamentaciones, capacitación en gobierno electrónico y digital, inversión en infraestructura tecnológica y un uso estratégico de herramientas digitales, la interacción con la ciudadanía mantendrá las mismas limitaciones ya descritas.

En el ámbito administrativo, el portal oficial de la Comisión Municipal de Agua Potable y Saneamiento de Xalapa (CMAS) no cuenta con un área específica dedicada al gobierno electrónico (*e-government*) (CMAS, 2022). En su estructura solo se identifican las secciones de *Transparencia y Comunicación Social*, las cuales se alinean con un modelo de administración pública tradicional, centrado en la difusión unidireccional de información, y no con un enfoque digital orientado a la interacción ciudadana y la gestión inteligente de servicios.

Esta perspectiva contrasta con lo establecido por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), el cual sostiene que para que un gobierno municipal administre de manera efectiva sus recursos, debe contar con reglamentos internos que orienten sus programas, acciones y obras, así como con una instancia administrativa responsable de su gestión (INAFED, s. f.).

Además, esto debe acompañarse de una nueva visión de gobierno electrónico municipal. La transición de las TIC al e-gobierno implica más que adoptar software: supone una transformación estructural del sector público. Los datos del portal y de la página de Facebook de CMAS Xalapa muestran una brecha importante entre el uso actual de las TIC y lo que se espera de un gobierno digital moderno. Por ejemplo, debería existir ya una aplicación para pagar servicios desde el celular.

Parafraseando a García Canclini (2006), la tecnología, en muchos casos, se emplea únicamente como un medio informativo y no comunicativo, es decir, como una herramienta de difusión de datos que no promueve la interacción con la ciudadanía. En este sentido, el gobierno municipal debe reconocer que la noción de “buen gobierno” implica la adopción de modelos de gestión más flexibles, donde las fronteras entre los sectores público y privado resultan menos rígidas (Rhodes, 1996; Stoker, 1997).

Stoker (1998) identificó cinco elementos fundamentales que definen el concepto de buen gobierno. En primer lugar, este involucra tanto a las instituciones gubernamentales como a los actores externos al Estado. En segundo término, reconoce la creciente difuminación de los límites y responsabilidades para abordar los problemas sociales y económicos. En tercer lugar, destaca la interdependencia de poder entre las instituciones que participan en la acción colectiva. En cuarto lugar, señala que la gobernanza se ejerce a través de redes autónomas de agentes que se autorregulan. Finalmente, plantea que la capacidad de acción gubernamental no depende exclusivamente de la autoridad formal del Estado, sino del empleo de nuevos instrumentos y técnicas de gestión (pp. 4–12).

En consonancia con este enfoque, la esencia del buen gobierno se fundamenta en la interacción y coordinación de múltiples actores que poseen autoridad, recursos o capacidad de influencia en la toma de decisiones colectivas. Desde la perspectiva de Kooiman y van Vliet (1993), la gobernanza emerge como un proceso dinámico en el que las relaciones entre Estado, sociedad civil y sector privado configuran nuevas formas de dirección pública más cooperativas y menos jerárquicas.

En el caso de la Comisión Municipal de Agua Potable y Saneamiento (CMAS) de Xalapa, la realidad institucional dista de los principios señalados por la Computing Technology Industry Association (CompTIA, 1999), que destacó que

el uso de la tecnología para mejorar la productividad del gobierno es similar, en muchos aspectos, a su implementación en los negocios. Las agencias gubernamentales son proveedoras de servicios a sus ciudadanos, y el uso de herramientas TIC no solo mejora la eficiencia y efectividad del gobierno, sino que también genera ahorros para los contribuyentes.

Esta comparación pone de manifiesto la necesidad de fortalecer la adopción estratégica de tecnologías digitales en la gestión pública local para mejorar su desempeño y la calidad de los servicios que ofrece a la ciudadanía.

La información de los portales de la CMAS muestra un uso unidireccional de las TIC. El control de la página de Facebook refleja indiferencia ante la participación ciudadana, al responder de forma repetitiva con mensajes genéricos como: “Déjenos sus datos y nosotros atendemos su queja”.

Estas respuestas evidencian un desconocimiento profundo del papel de la institución: la CMAS es un prestador de servicios que cobra por ellos; por tanto, los usuarios deben ser tratados como clientes. Como muestran los datos, sería mucho pedir sensibilidad social si ni siquiera se garantiza un trato mínimo adecuado.

No sorprende entonces la inconformidad ciudadana, que refleja uno de los mayores malestares sociales: no sentirse escuchado ni obtener respuestas claras sobre un servicio vital por el que se paga. Este constituye un gran reto para el gobierno municipal actual y, en general, para los municipios de México.

La página de Facebook de la CMAS Xalapa debe ir más allá de ser un canal de difusión o un boletín institucional: su función es convertirse en un espacio de interacción real entre la institución que provee un servicio y los usuarios que tienen derecho a exigir calidad a cambio de su pago.

VI. Referencias

- Alcaldes de México. (2016). *Desarrollo urbano*. Recuperado de <https://www.alcaldesdemexico.com/category/Diciembre-2016/>.
- Alcaldes de México. (2016). *La tecnología como herramienta de simplificación del trabajo*. Alcaldes de México. <https://www.alcaldesdemexico.com/notas-principales/la-tecnologia-como-herramienta-de-simplificacion-del-trabajo/>.
- Ávila, D. (2014). *El uso de las TIC en el entorno de la nueva gestión pública mexicana*. *Andamios. Revista de Investigación Social*, 11(24), 263–288. <https://www.scielo.org.mx/pdf/anda/v11n24/v11n24a14.pdf>.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2018). *Tecnologías inteligentes de infraestructura de agua (SWIT): Servicios hídricos del siglo XXI*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://blogs.iadb.org/agua/es/tecnologias-inteligentes-de-infraestructura-de-agua-swit-servicios-hidricos-del-siglo-21/>.
- Carmona Galicia, N. (2009). *Gobierno electrónico en Veracruz*. https://www.researchgate.net/publication/277855173_Gobierno_electronico_en_Veracruz.
- Castoldi, P. (2002). *El gobierno electrónico como un nuevo paradigma de administración*. *Revista Digital de la Universidad Católica Argentina*. <http://anima.uca.edu.ar/Digital/34/revistas/pi/castoldi55.pdf>.
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). (2020). *Tecnologías digitales y la pandemia de COVID-19*. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. https://www.uclg.org/sites/default/files/eng_briefing_technology_es.pdf.
- ComptIA, Nathan Associates y Sallstrom Consulting. (2000). *Los beneficios económicos y sociales del uso de las TIC: Una valoración y guía de políticas para América Latina y el Caribe*.

- Dirección General de Comunicación Social [DGCS]. (2021). *Pandemia acelera diez años el uso de tecnologías digitales*. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). https://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2021_419.html.
- Díaz, L., Torruco, U., Martínez, M., & Varela, M. (2013). *Metodología de investigación en educación médica: La entrevista, recurso flexible y dinámico*. *Investigación en Educación Médica*, 2(7), 162-167. [https://doi.org/10.1016/S2007-5057\(13\)72706-6](https://doi.org/10.1016/S2007-5057(13)72706-6).
- Fernández-Ríos, M., & Sánchez, J. F. (1997). *Eficacia organizacional: Concepto, desarrollo y evaluación*. Díaz de Santos. <https://latam.casadellibro.com/libro-eficacia-organizacional-concepto-desarrollo-y-evaluacion/9788479783129/574822>.
- Finquelievich, S., & Odena, M. (2021). *Tecnologías digitales y pandemia: Duelo de titanes*. Repositorio Institucional CONICET. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/146498>.
- García Máynez, E. (2018). *Introducción al estudio del derecho*. Porrúa.
- Gil-García, J. R., Criado, J. I., & Téllez, J. C. (2017). *Tecnologías de información y comunicación en la administración pública: Conceptos, enfoques, aplicaciones y resultados*.
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (2006). *Gobierno digital*. http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_mex_viig_bg_gd_sp.pdf.
- González García, A. (2005). *El sistema nacional e-México*. *Revista OEA Portal Educativo*. <https://recursos.educoas.org/publicaciones/el-sistema-nacional-e-m-xico>.
- González, A., Machado, J., Talavera, M., & Sevilla, A. (2020). Influencia de las TIC en el proceso administrativo. *Revista Científica de FAREM-Esteli*. <https://doi.org/10.5377/farem.v0i33.9608>.

- Hernández, S. (1991). *Metodología de la investigación*. McGraw-Hill Interamericana de México, S.A. de C.V.
- Hoffman, R. E., [otros autores]. (2006). Apprehending schizophrenic discourse: A structural analysis of the listener task. *Brain and Language*, 15, 207–233.
- Hootsuite. (2021). *Grow your reach and get more business with social media*. <https://www.hootsuite.com/research/social-trends>.
- Instituto de Administración Pública del Estado de Veracruz (IAP). (2015). *Proyecto para reformar las principales normas jurídicas que rigen las contrataciones de bienes muebles del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, encaminado a ejecutar licitaciones electrónicas a través del sistema CompraVer*. <https://es.slideshare.net/jomaheza25/proyecto-para-reformar-las-principales-normas-juridicas-que-rigen-las-contrataciones-de-bienes-muebles-del-estado-de-veracruz-de-ignacio-de-la-llave-encaminado-a-ejecutar-licitaciones-electronicas-a-travs-del-sistema-compraver>.
- Instituto Federal de Telecomunicaciones [IFT]. (2019). *Uso de las TIC y actividades por internet en México: Impacto de las características sociodemográficas de la población*. <https://ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/estadisticas/usodeinternetenmexico.pdf>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. (2022). *Encuesta nacional sobre disponibilidad y uso de tecnologías de la información en los hogares (ENDUTIH) 2021*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/OtrTemEcon/ENDUTIH_21.pdf.
- Jiménez, V. (2001). Tecnología de la información y bibliotecas: Inventando el futuro. *La representación y organización del conocimiento: metodologías, modelos y aplicaciones*. *Revista Dialnet*.
- Learning Portal. (2017). *Tecnologías de la información y la comunicación*. <https://learningportal.iiep.unesco.org/es/glossary/tecnologias-de-la-informacion-y-la-comunicacion-tic>.

- Lozano, J., & Alfonso, M. (2017). Los portales web y el gobierno electrónico en algunos municipios del estado de Veracruz. *Investigación y Sociedad*. <https://is.uv.mx/index.php/IS/article/view/2526/4409>.
- Lluen-Joel. (2011). *Tipos de estándares*. <http://lluenjoel.blogspot.com/2011/10/tipos-de-estandares.html>.
- Marín Lozano, J. (2017). Los portales web y el gobierno electrónico en algunos municipios del estado de Veracruz. *Investigación y Sociedad*. <https://is.uv.mx/index.php/IS/article/view/2526>.
- Márquez, O., & Ortega, M. (2017). Percepción social del servicio de agua potable en el municipio de Xalapa, Veracruz. *Revista Scielo*, 12(23), 41–59. <https://www.scielo.org.mx/pdf/rmop/n23/2448-4911-rmop-23-00041.pdf>.
- Martínez, P. (2006). El método de estudio de caso: Estrategia metodológica de la investigación científica. *Revista de la Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia*, 20(1), 165–193. <https://www.redalyc.org/pdf/646/64602005.pdf>.
- Merriam-Webster, Inc. (2005). *Aging*. In *Merriam-Webster online dictionary (Concise Encyclopedia)*. <http://www.merriam-webster.com/dictionary/aging>.
- Naser, A. (2011). *Gobernanza digital e interoperabilidad gubernamental: Una guía para su implementación*. Santiago: CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47018/1/S2100258_es.pdf.
- Bobbio, N. (2015). *Los derechos humanos en el pensamiento de Norberto Bobbio*. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r38076.pdf>.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2020). *Encuesta sobre e-gobierno, 2020: Gobierno digital en la década de acción para el desarrollo sostenible* (Incluye anexo con respuesta al COVID-19). Nueva York: Editorial de las Naciones Unidas. [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20\(Spanish%20Edition\).pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Spanish%20Edition).pdf).

- Organización Panamericana de la Salud (OPS). (2021). *COVID-19 y la importancia de fortalecer los sistemas de información*. Organización Panamericana de la Salud. https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/52128/COVID-%2019FactsheetIS4H_spa.pdf?sequence=16.
- Portillo Barraza, S. (2021). La evolución del gobierno electrónico mexicano para institucionalizar la comunicación electrónica gubernamental. *Revista Sintaxis*. <https://doi.org/10.36105/stx.2019n3.04>.
- REDIB. (2017). *Los portales web y el gobierno electrónico en algunos municipios del Estado de Veracruz*. https://redib.org/Record/oai_articulo3252365-los-portales-web-y-el-gobierno-electr%C3%B3nico-en-algunos-municipios-del-estado-de-veracruz.
- Hernández Samieri, R. (2010). *Metodología de la investigación*. Celaya, México: Centro de Investigación y del Doctorado en Administración de la Universidad de Celaya; Editorial McGraw-Hill.



Esta obra fue editada por El Colegio de Veracruz y
publicada en el mes de noviembre de 2025, en la ciudad de
Xalapa de Enríquez, Veracruz, México.

Tercera antología sobre el estudio de casos de la **ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

La Administración Pública, en sus diversos niveles, enfrenta de manera permanente la necesidad de someter sus modelos, procedimientos y decisiones a procesos críticos de análisis, revisión y mejora. El distanciamiento entre los marcos normativos, los diseños institucionales y las condiciones reales en que operan las organizaciones públicas genera tensiones que se reflejan tanto en la gestión cotidiana como en la provisión de servicios esenciales para la población.

Esta obra reúne una serie de artículos elaborados por profesionales de la Administración Pública que, desde sus respectivos campos de especialización, examinan problemáticas actuales y aportan reflexiones informadas desde la práctica institucional. Son contribuciones que nacen del ejercicio crítico promovido en el Programa de Maestría en Administración Pública de El Colegio de Veracruz, y que articulan experiencias locales con referentes teórico-prácticos de alcance internacional.

Las colaboraciones que integran la obra abordan temas diversos y de creciente relevancia. Cada capítulo ofrece un análisis sólido, sustentado en evidencia y orientado a comprender los desafíos operativos, normativos y tecnológicos que enfrenta la gestión pública. En conjunto, la obra constituye un aporte significativo para estudiantes, investigadores, servidores públicos y profesionales interesados en fortalecer las capacidades institucionales y promover una administración pública más eficiente, transparente y alineada con las necesidades sociales.

