

Gobierno electrónico: ¿Una manifestación de desigualdad? Análisis de la estrategia del IMSS Digital a través de indicadores de brecha digital

E-government: A manifestation of inequality? An analysis of the strategy of IMSS Digital using digital divide indicators

Ana Luisa Sánchez Olachea

Licenciatura en Comunicación Pública
Universidad de Guadalajara
Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades

Resumen

El presente trabajo expone los primeros avances de una investigación desde el enfoque de la comunicación pública, que retoma la propuesta de indicadores de brecha digital “El fin justifica la definición” de Martin Hilbert para analizar la estrategia de gobierno electrónico “IMSS Digital”, desarrollada por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Con la intención de conocer si existe un grado de desigualdad o brecha en términos de acceso, conexión, uso y aprovechamiento entre los usuarios y la plataforma “Escritorio Virtual” que media la comunicación con el IMSS para la realización de trámites en línea.

Palabras clave

Gobierno electrónico, brecha digital, trámites en línea, administración pública.

Abstract

The following article presents the first advances of a research from the approach of public communication, that retakes the proposal digital divide indicators “The end justifies the definition” by Martin Hilbert, to analyze the e-government strategy: IMSS Digital, developed by the Mexican Institute of Social Security (IMSS). With the intention of knowing if there is an inequality or gap degree in terms of access, connection, use and exploitation, between users and the “Virtual Desktop” platform that mediates the communication process with IMSS to carry out online procedures.

Keywords

E-government, digital divide, online procedures, public administration.

Recibido: septiembre de 2019
Aceptado: noviembre de 2019



¿Las tecnologías al rescate de la gobernanza?

En 1980 la Unesco publicó el Informe “Un solo mundo, voces múltiples: comunicación e información en nuestro tiempo” el cual estuvo a cargo de la Comisión Internacional para el Estudio de los Problemas de la Comunicación presidida por Sean MacBride, por lo que también se le conoce al documento como Informe MacBride. Desde entonces, los integrantes de esta Comisión vislumbraban ya el enorme potencial de las tecnologías y medios de comunicación e información para mejorar aspectos educativos, políticos y sociales.

Se mencionaron ventajas como el acceso libre a la información y alfabetización, la posibilidad de cooperar entre naciones, motivar a la participación ciudadana, así como la reducción de desigualdades. No obstante, también reconocieron la posibilidad de que las tecnologías se convertirían en un nuevo instrumento de poder, en caso de que fueran controladas y administradas por grupos específicos de acorde a sus propias ópticas e intereses. Lo cual, terminaría agravando la desigualdad entre territorios y reduciendo la calidad de vida de las poblaciones.

La reflexión planteada en el Informe MacBride respecto al debate sobre las funciones y efectos de los recursos digitales en las sociedades contemporáneas, es el punto de partida de este estudio, ya que se trata de un debate reciente y más vivo que nunca. Y es que el ritmo cada vez más acelerado de los avances tecnológicos y la globalización de la Sociedad de la Información y el Conocimiento (SIC) ha provocado que actualmente una buena parte de nuestras actividades esté mediada por recursos digitales (Arredondo, 2016a), es decir, que puede realizarse de manera electrónica o en línea. Por ejemplo, existe el e-commerce o comercio electrónico, la banca electrónica, el entretenimiento en plataformas streaming, la comunicación en línea a través de redes digitales y las estrategias de gobierno electrónico o e-government. Estas últimas, se definen de la siguiente manera de acuerdo a la Organización de los Estados Americanos (OAS):

El concepto “gobierno electrónico” se puede definir como: el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación TIC, por parte de las instituciones de gobierno, para mejorar cualitativamente los servicios e información que se ofrecen a los ciudadanos; aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación ciudadana (OAS, 2019).

Propiamente, existen varias definiciones sobre el e-government que han sido propuestas desde la concepción del término en los años noventa (Luna, 2016). Sin embargo, el punto común es la visión de los recursos tecnológicos como catalizadores de ventajas y buenas prácticas de gobierno, lo cual siempre aparece resaltado. Además, refleja cómo se ha visto una oportunidad en el uso de internet, ordenadores, bases de datos y demás recursos electrónicos para optimizar los mecanismos de gobierno en términos de costos, atención y procedimientos.

El gobierno electrónico es el interés principal de este estudio, que retoma la apuesta del gobierno mexicano por la implementación de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) como herramientas para contribuir a la solución de problemas relacionados con la gobernabilidad y administración pública. Esto mediante un enfoque de brecha digital, el cual resulta útil para conocer en qué medida existen asimetrías en los procesos comunicacionales mediados por recursos digitales, tal y como lo planteaba el Informe MacBride.

Y es que existe una ambivalencia respecto a la digitalización gubernamental. Por una parte, tenemos los beneficios que promete esta práctica, que plantean Welp (2008) y Luna (2016): aumento de eficiencia y calidad, mayor acceso ciudadano y transparencia, reducción de desigualdad, incremento de confianza y satisfacción, así como reducción de costos burocráticos gracias a la automatización de procesos. Dichos beneficios, no solo han sido retomados por la academia, sino también por organismos internacionales como las Naciones Unidas, el Banco Mundial, la Organización de los Estados Americanos (OAS) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); quienes se han encargado de hacer estudios, evaluaciones y una intensa promoción sobre



la instauración de políticas sobre gobierno electrónico entre sus países miembros.

Sin embargo, el seguimiento a las recomendaciones de investigadores, expertos en informática y política e incluso de las organizaciones internacionales no significa que un gobierno tenga el éxito garantizado en el diseño e implementación de su estrategia de digitalización. Ni mucho menos, lo protege de los desafíos y peligros en términos económicos, sociales, operacionales, institucionales y de infraestructura que trae consigo la aplicación de una política de este tipo. Los cuales modifican sustancialmente la relación Estado-Ciudadanía.

México y su apuesta tecnológica

Este apartado describe el panorama actual del gobierno electrónico en México, así como sus principales retos y resultados. Como punto de partida, conviene aclarar que nuestro país ha experimentado un amplio e interesante recorrido en materia de gobierno electrónico desde la década de los noventa (García-Gil, Mariscal y Ramírez, 2010) y ha trabajado estrechamente con la OCDE desde el 2005 (OCDE, 2018).

Sin embargo, durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018) se experimentó un fortalecimiento en la apuesta tecnológica de nuestro país, la cual de acuerdo con García-Gil, Mariscal y Ramírez (2010) inició con intensidad desde el gobierno de Vicente Fox. De manera particular, las dos acciones impulsadas por la gestión de Peña Nieto que más destacaron en este ámbito fueron la Reforma de Telecomunicaciones en 2013 y la Estrategia Digital Nacional (EDN). Las cuales, en sinergia, conformaron el contexto actual de digitalización gubernamental en nuestro país, que interesa al presente estudio.

De manera general, la Reforma de Telecomunicaciones buscó expandir el acceso y cobertura de las TIC (banda ancha, telefonía móvil, conexión a internet, equipos de cómputo, televisión digital, entre otros) en el país a través de la modificación de procesos normativos e institucionales que permitieron reducir las barreras en el mercado e inversión de las TIC y así se generó una reducción en los precios que permitió que la población obtuviera mayor acceso (OCDE, 2017).

Lo anterior se vio reflejado en los resultados de la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en Hogares (ENDUTIH) realizada por el INEGI en 2017. La cual reveló que en México hay 71.3 millones de usuarios de Internet, es decir, el 63.9% de la población mayor a 6 años. Asimismo, se menciona que la tecnología que experimentó un aumento considerable en penetración fue la telefonía móvil con un 72.2%. De ese porcentaje 8 de cada 10 tiene un Smartphone o teléfono inteligente con el que se conecta a Internet.

A partir de esos resultados, hace sentido que el gobierno mexicano implementara una Estrategia Nacional Digital, cuyo objetivo fue la digitalización de procesos de la administración pública siguiendo las recomendaciones de la OCDE. Algunos de los logros que alcanzó la estrategia de acuerdo con la Secretaría de la Función Pública (SFP, 2018) fueron:

- Unificación de contenido digital o “ventanilla única” a través de la plataforma gob.mx.
- Acceso a información de 299 instituciones gubernamentales en 32 entidades federales.
- 4 mil servicios y trámites digitalizados.
- Publicación de datos abiertos e información interactiva de transparencia.
- Despegue y consolidación de proyectos y estrategias de gobierno electrónico como: Interopera Mx, e.firma, @prende, Punto México Conectado e IMSS Digital.

Por otra parte, de acuerdo con Arellano (2009), en México se vive un escepticismo en cuanto a la figura del burócrata, quien se asocia con trabajadores escasos, fríos, escaladores de posiciones, sobornables, entre otras expresiones negativas que reflejan un claro descontento con esta labor. Con base a lo que explica Giddens (1999), esta percepción se asemeja bastante al concepto original



y peyorativo de burocracia de Gournay: “papeleo, ineficiencia y despilfarro” (p.324).

Asimismo, la concepción del sistema burocrático en México se encuentra muy lejano del tipo ideal de burocracia que propuso Max Weber, en el que la especialización y atención a procesos estrictos y criterios generales serían la única forma viable y eficaz de organizar a la numerosa sociedad moderna (Giddens, 1999). De modo que, en un contexto como este se entiende la necesidad de buscar alternativas que permitan mejorar el desempeño de las dependencias sobre todo en la realización de trámites.

Sin embargo, aunque este panorama pinta bien y promete funcionalidad y beneficios, no hay que olvidar que en la realidad no existen políticas públicas que funcionen a la perfección. Todas tienen sus puntos débiles, retos y desafíos. Para el caso mexicano, podríamos mencionar los siguientes: brecha digital en términos de conexión y uso práctico de las TIC.

Como primer punto, en términos de conexión la ENDUTIH (2017) reveló que el 86% de los usuarios de Internet se conectan en zonas urbanas, lo cual habla de que el acceso se concentra en las ciudades y va diluyéndose en las periferias, en ese sentido, se habla de la famosa “brecha digital” o desigualdad de acceso y ahí es cuando se pone en duda si realmente existe un acceso generalizado a las nuevas tecnologías. De manera que, no es posible asegurar que la política de digitalización funcione de manera uniforme y positiva en todas las zonas del país. De hecho, investigaciones como la de Arredondo (2016b) han demostrado que hay una relación entre los territorios que presentan un Índice de Desarrollo Humano (IDH) elevado (que toma en cuenta esperanza de vida, escolaridad e ingreso per cápita) y los territorios que presentan mayor índice de conexión en México. Esto únicamente nos habla de acceso a equipos y conexión a Internet, pero cuando agregamos las variables de uso y aprovechamiento de las TIC la situación se torna mucho más compleja.

Ahora bien, en cuanto a los propósitos más populares de los mexicanos para conectarse a Internet, se encuentra en primer lugar: “para entretenerse” con el 90.5%. Mientras que, la opción “para interactuar con el gobierno” se encuentra en las últimas posiciones con un 31% (ENDUTIH, 2017). Estos datos nos permiten cuestionar qué tanta difusión y uso real se le está proporcionando a las plataformas de gobierno electrónico y si la inversión económica y operacional en este rubro está rindiendo frutos en nuestro país. Pero, sobre todo nos lleva a preguntar si está cumpliendo con el objetivo de beneficiar al ciudadano y a la administración pública.

Gobierno electrónico: ¿una nueva manifestación de desigualdad?

Este estudio, está enfocado en las prácticas de gobierno electrónico, es decir, en el uso de las TIC como mediadoras en el proceso comunicativo entre el Estado y la ciudadanía. De forma más específica, busca conocer el uso efectivo que se les da a los portales de estrategias de gobierno electrónico. Además, propone identificar las características de los usuarios y a partir de ello, describir cuáles son los retos a los que se enfrentan al momento de realizar trámites, solicitar servicios o atención a dependencias gubernamentales en línea.

Lo anterior con la intención de dar cuenta si existen grados de asimetría o brecha (en términos de acceso, conexión, uso y aprovechamiento) en los procesos digitalizados que el gobierno mexicano ha implementado para facilitar y mejorar la administración pública y la relación con los ciudadanos. Por ello, se desea comparar la versión oficial plasmada en los informes, planes y estrategias con el desempeño cotidiano, en el cual los ciudadanos se ven en la necesidad de acudir a las autoridades para resolver dudas y problemas, realizar trámites o pagos y solicitar servicios.

En términos más generales, se desea responder a los siguientes cuestionamientos que se encuentran estrechamente relacionados:

- ¿Las estrategias nacionales de gobierno electrónico diseñan sus plataformas tomando en cuenta



- las características y contexto de sus usuarios potenciales?
- ¿Existe un grado de desigualdad en términos de acceso, conexión, uso y aprovechamiento de las plataformas que forman parte de estrategias de gobierno electrónico?

Gobierno, comunicación, tecnología y democracia

El interés de este estudio visto desde la mirada de la Comunicación Pública implica profundizar en la relación Estado-ciudadanos mediada a través de un recurso tecnológico para entender cómo están funcionando las estrategias de gobierno electrónico. Buscando específicamente conocer si en el proceso existen factores que generen grados de desigualdad que impidan una comunicación efectiva, accesible y transparente entre los actores involucrados.

En un régimen democrático es vital que la interacción entre el gobierno y sus dependencias tenga un funcionamiento adecuado, equitativo y sin trabas. Pues, los servicios fundamentales a los que los ciudadanos tienen derecho: salud, seguridad social, educación, vivienda, identidad, entre otros; son garantizados y administrados por el Estado y sus diversas secretarías, instituciones y dependencias (Carbonell, 2001). Por lo tanto, es de suma importancia el reflexionar sobre la inevitable relación de los ciudadanos con la burocracia estatal, ya que es un proceso que les permitirá obtener la atención que por derecho les corresponde y que, en el contexto mexicano ocasiones no suele desarrollarse de manera eficiente.

Es en este punto, donde se encuentra la relevancia social de la temática que además es de interés público y por ende se trata de un asunto de Comunicación Pública. Respecto a esto último, es preciso definir qué entender como “lo público”, para lo cual retomo las tres concepciones que Rabotnikof (2008) aborda sobre este concepto: lo común y de interés de todos, lo que es accesible y lo que es visible. Por lo tanto, realizar trámites para acceder a servicios fundamentales (salud, seguridad social, educación, vivienda, identidad, etc.) a través de la interacción con las dependencias gubernamentales que los administran, es un asunto totalmente público; porque es común a todos los ciudadanos y debe ser abierto y accesible para cada uno de ellos.

De esta manera, la relevancia social y la mirada de la comunicación pública encuentran su punto común en cuanto a que ambas implican realizar un análisis crítico del vínculo entre ciudadanos y gobierno, mediado a través de un recurso tecnológico. Con la intención de detectar posibles desventajas e irregularidades que impidan que el proceso se desarrolle de forma democrática y en beneficio de los ciudadanos. Para entonces, contrarrestar las prácticas herméticas que generan desigualdades sociales, así como las percepciones negativas asociadas con la burocracia estatal. Y de esa manera, promover la transparencia, el acceso a la información y la participación ciudadana a través de propuestas y alternativas enmarcadas en la Comunicación Pública como herramienta catalizadora de la democracia propuesta por Botero y Galvis (2014).

Definiendo la brecha digital

Para los fines de este trabajo, más que un marco teórico, se utilizará una propuesta de indicadores para realizar un diagnóstico de la brecha digital a la que podrían enfrentarse los destinatarios de la estrategia de gobierno electrónico: IMSS Digital. Esto, con la intención de analizar si toma en cuenta las características del público al que va dirigido.

Como punto de partida, es necesario clarificar qué se entiende por el concepto de brecha digital, un fenómeno polémico que ha caracterizado a las sociedades de nuestro siglo y que se proyecta como una manifestación de desigualdad social. Sin embargo, que el problema sea relativamente nuevo, no significa que sea sencillo de abordar. De hecho, su explicación conlleva una serie de debates y consideraciones en torno a su origen, delimitación, evolución, estudio y diagnóstico. Para tal efecto, se tomó como referencia el trabajo de Alma Rosa Alva de la Selva (2012) titulado “Brecha e inclusión digital en México: hacia una propuesta de políticas públicas”, en el que expone de manera sintética



que este concepto se ha abordado principalmente desde dos perspectivas: una tecno determinista y otra crítica; las cuales, a su vez, corresponden a dos etapas del estudio de la brecha digital. Asimismo, presenta las orientaciones y tendencias actuales de las investigaciones en torno a la brecha digital.

Entrando en contexto, conviene destacar que existe polémica en torno a la atribución de la primera definición del término anglosajón digital divide, cuya traducción es “brecha digital” (Alva de la Selva, 2012). Pues algunos autores como: Van Dijk (2006), Hilbert (2011) y Agustín y Clavero (2009) mencionan a la Agencia Nacional de Telecomunicaciones en Información de los Estados Unidos (NTIA), como el primer organismo en utilizar digital divide para referirse a “la desigualdad entre los que tienen un ordenador y los que no lo tienen” (Agustín y Clavero, 2009, p. 148). Mientras que, otros académicos como Hoffman y Novak (1999), adjudican el término a Lloyd Morissett, presidente de una Organización No Gubernamental (ONG) llamada Markle Foundation, quien definió en términos casi idénticos a la digital divide, como el espacio entre los que tienen y los que no tienen acceso a las Tecnologías de la Información y el Conocimiento (TICS).

A partir de entonces, quedó inaugurada la primera etapa de estudio de la brecha digital en la que únicamente se tomaban en cuenta el acceso o disponibilidad a infraestructuras, equipos y redes como variables en el proceso de determinación de la desigualdad tecnológica, percibido como un obstáculo para el avance de las naciones. Por lo que, la solución al problema se daría a través de campañas de difusión de las TICs para generar más usuarios y puntos de acceso. En esta etapa, se inserta la primera perspectiva que Alva de la Selva (2012) llama tecno determinista, cuyo fundamento es el discurso promocional de la implementación de las tecnologías para la modernización y el progreso de la “nueva” Sociedad de la Información y el Conocimiento (SIC) en el contexto mundial globalizado.

Asimismo, conviene revisar el trabajo de Van Dijk (2006), quien publicó una recopilación de los aspectos generales de la investigación sobre la brecha digital, que abarcó los años 2000 al 2005, en el que se puede dar cuenta de la transición de la primera etapa de estudio hacia la segunda. Además, destaca de forma sintética tres aspectos principales de la perspectiva tecno determinista. El primer punto, se refiere a que la conceptualización de la brecha digital desde el enfoque del determinismo tecnológico, se caracteriza marcar un espacio de división tajante y abismal entre dos grupos. En segundo lugar, presupone que dicho espacio es difícil de abordar y cambiar. Finalmente, el último aspecto está ligado estrechamente con el primero, pues señala desigualdades absolutas. Es decir, hace una dicotomía entre los “incluidos” y los “excluidos” digitales.

Esta definición del problema de la brecha digital, ligado al acceso desigual a las tecnologías, se aceptó de manera unánime y dio origen a numerosos estudios con este enfoque (Alva de la Selva, 2012). Al mismo tiempo, el concepto se trasladó a la política internacional, que, como parte del discurso promocional de la sociedad de la información, depositó sus esperanzas en el acceso a las tecnologías como herramienta fundamental para el desarrollo de las naciones y como solución a problemas estructurales (sociales, económicos, políticos). En ese sentido, Van Dijk (2006) explica que se observaba una tendencia normativa en las políticas públicas, la cual fue perdiendo fuerza con el tiempo a medida que los países más ricos y avanzados incrementaron el acceso físico a redes e infraestructura tecnológica. En otras palabras, la brecha de acceso se estaba cerrando en estas naciones. A pesar de ello, la popularización del término concebido de esta manera ha contribuido a que esa idea prevalezca y siga siendo motor de programas de infraestructura en telecomunicaciones.

Mientras la brecha digital entendida en términos de acceso a las TIC se eliminaba en las naciones adelantadas, Alva de la Selva (2012) explica que, conforme el tiempo y la tecnología avanzan, más bien la brecha se va bifurcando en otros aspectos que habían sido pasados por alto por la perspectiva tecno determinista. Fue así como, en el entorno académico se comenzó a reflexionar sobre el limitado alcance de dicho enfoque, y a profundizar sobre en qué términos se estaba pensando la desigualdad tecnológica (Van Dijk, 2006). De esta manera, se inaugura la segunda etapa de estudio de la brecha digital con base en una perspectiva crítica con la propuesta de una visión social de las



tecnologías que mira hacia el problema de las habilidades y conocimientos de los usuarios.

De acuerdo con la misma autora, este enfoque va más allá del acceso físico, presta atención al uso que se le da a las tecnologías, con énfasis principal en el Internet y parte de la observación de las diferencias sociales, culturales, educativas, cognitivas y económicas de los usuarios. Bajo esa idea, Alva de la Selva (2012) explica que diversos estudios comenzaron a retomar este enfoque como: Cecilia Castaño con “La segunda brecha digital” y Mark Warshauer con su obra “Technology and Social Inclusion: Rethinking the digital divide”. Siendo así como entra en debate el fenómeno del analfabetismo digital y se discute el acceso a las tecnologías digitales para quién y para qué. Incluso, organizaciones internacionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y la Unesco comenzaron a incluir el uso, la calidad y aspectos estructurales en la definición del problema de la brecha digital.

De manera que, al superar el enfoque tecnológico y adoptar la consideración de aspectos sociales en la investigación de la desigualdad tecnológica, la tendencia actual se ha concentrado en proponer indicadores para la medición de la brecha digital. Lo cual es una tarea bastante amplia y compleja debido al veloz avance tecnológico, cuya presencia permea cada vez más en la vida social, así como a los efectos (positivos y negativos) de la globalización y el capitalismo. Así pues, implica tomar en cuenta que los aspectos anteriores, pueden variar de una zona geográfica a otra, e incluso entre los contextos y niveles culturales, educativos, y económicos de los individuos. Por otra parte, la cuestión de que “no existe un concepto generalmente aceptado sobre la brecha digital” (Alva de la Selva, 2012, p.31), no significa que no sea una problemática que puede tratarse desde la visión de políticas públicas. En este sentido, se plantea una especie de libertad para definir la brecha digital conforme al objeto de estudio en aras de generar mecanismos que permitan diagnosticarla e incluso proponer soluciones para disminuirla.

La propuesta que Alva de la Selva (2012), considera oportuna para definir la brecha digital aterrizada en un contexto específico y así “trazar las rutas más eficientes para frenar su avance” (p.33) es la de Martin Hilbert, cuyo estudio también será utilizado como base para el análisis que propone el presente trabajo.

“El fin justifica la definición”

Martin Hilbert (s/f), es profesor del Departamento de Comunicación de la Universidad de California, e investigador de la teoría y práctica de la digitalización desde enfoques multidisciplinarios y el papel de la información y el conocimiento en el desarrollo de sistemas sociales complejos. Trabajó como Oficial de Asuntos Económicos de las Naciones Unidas durante quince años; como parte de su labor, fungió como asesor técnico en el campo del desarrollo digital, y creó y coordinó el Programa Sociedad de la Información de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En el 2011, Hilbert publicó un estudio llamado: “The end justifies the definition: the manifold outlooks on the digital divide and their practical usefulness for policy making” en el que discute diferentes aproximaciones sobre la brecha digital con el objetivo de generar un marco de trabajo general referente a dicho fenómeno (Hilbert, 2011). Partiendo de una descripción general del trabajo del autor, la frase “The end justifies the definition” que en español equivale a: “el fin justifica la definición”; refleja claramente las conclusiones de su análisis. Pues, a partir del mismo propuso variables que llevan a distintas posibilidades para definir la brecha digital. Además, demostró que la elección de las variables depende de los diversos actores que participan en la definición de la brecha digital; asimismo, las metas de dichos actores condicionan la manera en que conceptualizan el problema y proponen alternativas para solucionarlo. De modo que, Hilbert (2011) concluye que la brecha digital se determina de manera óptima en función del impacto que se desea obtener, lo cual implica posibilidades heterogéneas de definición.

Para llegar a tales conclusiones, Hilbert (2011) abordó diversas conceptualizaciones, y aplicaciones



en políticas públicas relacionadas con la brecha digital y las analizó con base en la teoría de Difusión de las Innovaciones a través de redes sociales de Everett Rogers. De esta última, se concentra fundamentalmente en el análisis de redes sociales compuestas de nodos y lazos, para explicar la difusión de las TIC. En la red, los nodos son categorías a las que les atribuye características representadas con elementos y colores distintos; mientras que, los lazos interrelacionan las categorías y sus atributos. La conformación de la red, demuestra según el autor que existen “haves” y “have-nots” que representan el espacio que conforma a la brecha digital. En este sentido, el estudio de Hilbert no busca establecer una dicotomía estricta como la que usa la perspectiva tecno determinista (incluido-excluido, con acceso- sin acceso) sino visualizar la desigualdad como un “gradiente con diferentes intensidades” (2011, p. 721).

A partir de lo anterior, el autor determina cuáles son los conceptos adaptables al contexto y caso de estudio en el que se busca definir la brecha digital. De ahí que, el autor propone cuatro categorías o dimensiones que se sintetizan en la siguiente pregunta: “Who, with which characteristics, connects how, to what?” (Hilbert, 2011, p. 733) que en español puede interpretarse como: ¿Quién, con qué características, se conecta a qué y cómo? Bajo esta perspectiva, cada categoría puede incluir distintas y múltiples variables (a elección), que permitan ampliar y complejizar el análisis del panorama de la brecha conforme a los fines específicos del mismo. Además, en consecuencia, el énfasis sobre ciertas variables también influye en la toma de decisiones de políticas públicas relacionadas a la brecha digital. De manera más puntual, se explican a continuación las cuatro categorías propuestas por Martin Hilbert (2011) y que se utilizarán para analizar la materialidad de este estudio:

1. Quién (who): se refiere a la selección de los sujetos. De forma que, las variables pueden ser individuos, organizaciones, comunidades, países, regiones.

2. Con qué características (with wich characteristics): en este caso se delimitan los atributos que se tomarán en cuenta para el análisis y dependerán de la elección de los sujetos. Algunas variables pueden ser: “edad, género, zona geográfica, tipo de propiedad, tamaño, sector, lenguaje materno, cultura organizacional” (p. 733).

3. Cómo se conecta (connects how): esta categoría el autor la describe como “el grado de sofisticación digital” (p. 733) y propone tres variables o niveles de adopción digital como también le llama a esta categoría: “acceso, uso real y adopción efectiva” (p. 733). Estos últimos pudieran abarcar desde dónde se conecta el usuario, para qué fines, con qué motivaciones, su forma de desempeñarse y enfrentarse a la tecnología, hasta las habilidades y conocimientos con los que cuenta o no para desenvolverse en el medio tecnológico.

4. A qué (to what): aquí las variables se orientan al tipo de tecnología involucrada. Hilbert, reconoce en su estudio seis tipos: “teléfono fijo, teléfono móvil, computadora, TV digital, Internet general y banda ancha con cierta velocidad” (p. 733).

En concreto, los conceptos centrales que se utilizarán para analizar la estrategia de gobierno electrónico IMSS Digital y diagnosticar si existe una desigualdad o brecha digital entre los públicos a los que va dirigida; corresponden a las cuatro categorías que propone Martin Hilbert para “medir” la brecha digital: quién, con qué características, cómo se conecta, a qué

Salud y seguridad social en línea: estrategia IMSS Digital

Las categorías y variables propuestas por Martin Hilbert, servirán para analizar la estrategia de gobierno electrónico que maneja el Instituto Mexicano del Seguro Social llamada IMSS Digital. Esta última, a través de una plataforma o sitio web “Escritorio virtual” y la “App IMSS Digital”. Ambas ofrecen algunos de los servicios y trámites proporcionados por el Instituto, tanto para patrones como derechohabientes.





Imagen 1. Captura de pantalla del sitio oficial del IMSS Digital.

Este trabajo retomará los trámites más populares dirigidos a derechohabientes, los cuales son: agenda de citas médicas, consulta de número de seguridad social, semanas cotizadas y derechos vigentes.

Para realizar la descripción y análisis de la plataforma, se enviaron dos solicitudes de información estadística vía transparencia, en las que se pidieron los datos estadísticos de los usuarios de “Escritorio Virtual” y “App IMSS Digital”, así como la cantidad de trámites y descargas realizadas. Sin embargo, la solicitud no fue respondida en el tiempo esperado, previo a la presentación de este estudio.

Por lo que, en la espera de esos datos, se optó por realizar una visita y observación etnográfica en una Subdelegación del IMSS. Esta última es el lugar en donde se llevan a cabo de forma tradicional/presencial todos los trámites relacionados con el IMSS, desde afiliación, correcciones, altas de trabajadores y patrones, consulta de semanas cotizadas, jubilación y pensión y muchos más.

La intención de esta visita era buscar una aproximación que permitiera conocer el proceso de trámite presencial, acercarse a la experiencia de los usuarios y sus características, identificar los trámites más realizados y si la herramienta de trabajo en la Subdelegación es la plataforma de “Escritorio Virtual” o si manejan un sistema diferente, que por ende tenga un desempeño y resultados distintos.

Aproximación etnográfica en la Subdelegación Hidalgo del IMSS

Eran las 11:05 de la mañana del viernes 17 de mayo de 2019 cuando llegué a la Subdelegación Hidalgo del IMSS ubicada en Av. Manuel Ávila Camacho 1696, col. Niños Héroes, Guadalajara, Jalisco. A la entrada del edificio había una fila de unas 10 personas. Antes de formarme le pregunté a una señora de unos 50 años, cargada de un montón de documentos, para qué era la fila y me respondió: “para sacar la ficha para la ventanilla del trámite que vienes a hacer”. Agradecí y me formé. Aun afuera, alcanzaba a ver que el lugar estaba lleno, se parece mucho a un banco: al fondo se encuentran 20 ventanillas que tras ellas albergan largas filas de cubículos, y un segundo piso de oficinas cubiertas con persianas.

Frente a las ventanillas se encuentran las típicas sillas de espera, unas 120 en color blanco. Están distribuidas en filas de entre 3 a 6 asientos, dependiendo el espacio. Detrás del cubículo de recepción, está la discreta (casi escondida) sección de copias y papelería. Esta subdelegación también cuenta con 3 espacios de oficinas apartadas (oficialía de partes, seguros y semanas cotizadas)

Mientras esperaba, me tocó ver un cambio de recepcionistas, quienes entregan las fichas: un papelito generado por una máquina semejante a las de los tickets en el supermercado. Su espacio de trabajo



parece una armadura, es una especie de cubo como de unos dos metros y medio de largo y la altura suficiente para que las personas puedan recargarse para llenar formatos; así como ocultar de la vista la computadora de la recepcionista, quien en ocasiones tiene que levantarse de su silla para brindar la atención cómodamente.

Las nueve personas antes que yo venían a trámites diferentes y logré detectar dos formas de solicitar la ficha. Las dos primeras mujeres, mayores de 60 años, le indicaron a la señorita a cuál ventanilla venían y rápidamente les generó y entregó su ficha. Una iba a la ventanilla 3 y otra a la 1. Las otras siete personas le expusieron su caso a la señorita y ella en ocasiones señalaba el tipo de trámite que venían a realizar. Lo que sí indicó a todos fue el número de ventanilla que correspondía.

Esperé alrededor de 10 minutos a que fuera mi turno. Le dije a la señorita que tenía una duda sobre mi número de seguridad social y le entregué el documento que me generaba confusión. Ella lo revisó rápidamente, me lo devolvió, tecleó algo y en menos de 1 minuto ya tenía mi ficha en la mano. De manera muy rápida, me indicó que mi trámite correspondía a las ventanillas 5 a 7. No dio ocasión para que le preguntara otra cosa, porque una vez que tuve la ficha en mi mano, ella ya estaba atendiendo a la siguiente persona.

Ya dentro del edificio se puede apreciar más cómo funciona el esquema de atención en la Subdelegación. Hay unas cinco pantallas colocadas estratégicamente, en las que se proyecta el turno y el número de ventanilla que va a atenderlo. El llamado constante de los turnos es una voz femenina pregrabada con un acento español que suena un tanto extranjero y robotizado. El lugar estaba bastante concurrido, estaban escasos 7 asientos vacíos, había muchas personas sentadas y otras de pie. Pude calcular que éramos alrededor de 110 personas esperando.

A simple vista el 80% de los presentes eran personas mayores de 30 años. Y de esas personas, estimo que un 55% era mayor de 60. Estaba equilibrado entre hombres y mujeres. La mayoría conversaba, pues no venían solos. Pude apreciar a hijos acompañando a sus padres y viceversa, e incluso entre amigos y colegas de trabajo se hacían compañía. Eran pocas las personas que parecían venir solas.

Hay mucho movimiento en las filas de cubículos detrás de las ventanillas, que además de computadoras están repletas de carpetas de archivo. De repente, se levantan de su asiento se preguntan cosas, intercambian papales, se asoman y llaman a personas con documentos en la mano. Predominan las mujeres., tanto en cubículos como en ventanillas. De las 20 en total, estaban operando 19 ventanillas y 14 de ellas eran atendidas por mujeres.

Permanecí unos 50 minutos junto a la recepción escuchando a qué trámites venían las personas. No tengo idea de cuántas ingresaron, pero eso sí, el lugar nunca parecía llenarse del todo. Es decir, había un flujo aceptable entre el ingreso de personas y las que salían. En cuanto al patrón de atención de la recepcionista, el que más se repitió fue: escuchar el caso y después determinar a qué ventanilla correspondía. En ocasiones, se levantaba y se acercaba a las ventanillas para preguntar cosas y arreglar que atendieran a personas que venían a dar seguimiento a su trámite o incluso que no requerían hacer fila. Me di cuenta que a las personas que presentaban alguna discapacidad motriz las pasaba directo a la ventanilla de interés sin hacer fila.

Además de entregar fichas y gestionar el pase a ventanillas, la recepcionista engrapa y entrega formatos impresos que se requieren llenar para cierto tipo de trámites. Por ejemplo, en caso de corrección de datos. Después descubrí que los formatos se pueden conseguir en Internet. Para estos casos, la chica les indica que necesitan llenarlos y traer la documentación que se especifica en una de las hojas. Para el caso de corrección de datos piden acta de nacimiento, hoja de inscripción al IMSS, comprobante de domicilio, etc. La mayor parte de las personas a las que se les proporcionan formatos, abandonan la Subdelegación porque no vienen con los documentos preparados.

Son muy pocas las personas que se quedan a llenarlo, y no hay nadie que los oriente en ello, porque



se supone que los datos que se piden son personales. Me tocó ver a un hombre de unos 25 años, que estaba muy nervioso llenando un formato que pidió dos veces porque se había equivocado. Escuché que en eso hacen mucho énfasis las personas que atienden en la Subdelegación, el llenado lo tiene que hacer el interesado y en caso de que alguien los auxilie tiene que acompañarlos a realizar el trámite allí.

Otro trámite que requiere preparación previa es el alta de trabajadores. Para estos casos la señorita pregunta si ya llenaron la pre-alta en Internet. La mayoría contesta que no. Así que, se retiran. Después investigué y efectivamente el trámite se inicia en el sitio web y se termina en la Subdelegación. Se necesita llenar un formato, imprimirlo y llevarlo a la Subdelegación. De igual forma para darse de baja requiere contar con un documento especial.

Faltaban dos minutos para las 12 y la ventanilla 6 comenzó sus funciones. En ese momento había una especie de saturación: las ventanillas 5 y 7 no estaban atendiendo con rapidez. Ya habían pasado más de 20 minutos atendiendo a las mismas personas. Por lo que, salió el encargado de la ventanilla 7 y en voz alta llamó a quienes iban a tramitar sus números de seguridad social por primera vez. Dijo que el servicio estaba algo lento, les pidió sus documentos para agilizar su trámite ya que ese en específico se trataba de algo rápido. Todos accedieron a esperar a que los llamaran cuando estuvieran listos sus números. Las personas comenzaron a murmurar que el Internet o el sistema estaban muy lentos.

Mientras esto pasaba, un señor que estaba junto a mí como de unos 55 años recibió una llamada y escuché que dijo que estaba muy lleno y que prefería volver el lunes porque ya llevaba tiempo esperando y no creía alcanzar a pasar, porque tenía cosas que hacer.

Un detalle que me pareció interesante, es la numeración de los turnos. Cambian conforme al tipo de ventanilla a la que se vaya y no empiezan por el número 1. Por ejemplo, para las ventanillas 13 a 16 la denominación iniciaba con la letra C y el turno podría ser C173, pero nunca llegó al 200. De la misma manera, para las ventanillas 5 a 7. Este caso era distinto, se acercaron varias personas con la recepcionista con la duda de si su número de ficha estaba bien (yo también la tuve), ya que durante un buen rato los turnos que iban pasando eran: A2685..., A2690... y sucesivos; cuando la mayor parte de las personas que llegamos desde las 11 teníamos fichas con números entre el A2650 y A2670. La recepcionista explicó que cuando la terminación llegaba a 99 se reiniciaba en la terminación 50.

Un trámite que implicaba un proceso diferente era el de consulta de semanas cotizadas, para este la recepcionista les entregaba una ficha y les indicaba que pasaran a las oficinas para esperar turno allí. Eran una especie de cubículos transparentes en donde había 3 escritorios con computadoras e impresoras, 2 mujeres y un hombre brindaban la atención.

Permanecí un buen tiempo (como una hora y cincuenta minutos) recargada junto al área de la recepcionista, donde las personas se recargaban para llenar sus formatos. Y observé cómo entregó alrededor de 65 fichas y arregló otros 5 asuntos que no requerían esperar turno. El trámite que más se repitió. Como a las 11:45 observé que se hizo una fila como de unas 7 personas frente a las ventanillas 8 y 9, estaban demasiado lejos como para preguntarles para qué tipo de trámite estaban formándose, pero desde donde estaba (recepción) noté que casi no se daban fichas para dichas ventanillas.

La mayor parte de las fichas eran para las ventanillas 5 a 7, pude deducir que en ellas se trataba cualquier situación relacionada con el número de seguridad social, ya se corrección de datos, sacarlo por primera vez o cualquier duda al respecto. De manera que, eran las ventanillas más saturadas. De ahí, fue algo difícil determinar cuál trámite sería el segundo lugar, pero de entre los que más se repetían eran:

- Semanas cotizadas en las oficinas de cristal. Durante el tiempo que estuve atendieron alrededor de 15 personas.



- Temas relacionados con pensiones en la ventanilla 3.
- Movimientos afiliatorios en las ventanillas 8 y 9. Entre los que logré identificar: cambio de domicilio, entregar documentos de alta, aclaraciones (fue difícil de determinar porque los casos que mandaban ahí eran muy diversos).
- Cuestiones que tenían que ver con créditos, multas y cancelación de requerimientos se trataban en ventanillas 13 a 16.

Tuve la oportunidad de hablar con 3 mujeres de distintas edades sobre los trámites que habían ido a realizar a la Subdelegación. A continuación, presento un extracto de lo que logré hablar con ellas.

Mujer 1, 35 años aproximadamente.

Íbamos a la misma ventanilla. Le pregunté si venía a aclarar algo sobre su número de seguridad social, me contestó que sí y me devolvió la pregunta. Le comenté que tenía dudas sobre mi número porque lo tramité para entrar a la universidad y no lo había usado, pero había visto algunos letreros en mi campus que decían que los números de seguridad social habían cambiado. Expresé que prefería aclararlo aquí antes de afiliarme en una clínica o utilizar mi número en un trabajo formal y encontrarme con el problema de tener dos números.

Le interesó que tocara el tema y me platicó que ella también estaba confundida porque tenía un número de seguridad social cuando era soltera y creía haber generado uno distinto cuando se casó y se afilió al seguro de su esposo. Además, quería solucionar un error en su apellido y aprovechar de preguntar lo mismo que yo, porque su hija pronto haría trámites para la preparatoria y necesita su número de seguridad social.

De ahí introduje el tema de que algunos trámites se podían hacer por Internet. Ella de inmediato me contestó que sí, que de hecho había intentado hacer su corrección de datos por ese medio, pero que no pudo hacerlo porque la página le pedía un montón de claves y no supo qué hacer. Por eso prefirió ir a preguntar directamente.

Mujer 2, 48 años.

Había ido a la subdelegación a checar sus semanas cotizadas. Le pregunté si no había intentado checarlo por Internet y contesto que sí. Manifestó que había logrado entrar y todo bien, pero se le fue complicando porque le pedía códigos que ella no tenía idea de qué eran. Entonces salió de la página y prefirió ir directamente. Su caso era que trabajaba en una agencia con una persona a la que le tenía mucha confianza, nunca supo cuánto realmente cotizo o apporto su jefe al IMSS. Una conocida suya le ofreció trabajo en otra agencia y quería saber cuántas semanas tenía y cuál era el monto de aportación para mantener el mismo régimen.

Mujer 3, 58 años.

Me contó que quería ya dejar de trabajar y comenzar del régimen de aportación voluntaria por 2 años para jubilarse a los 60. Dijo que había preguntado a una vigilante dónde le podían ayudar o con quién dirigirse para su trámite. Le indicaron que se formara en la fila de recepción. Venía de una zona ejidal, porque una conocida de su trabajo le dijo que ahí la podrían ayudar. La situación era que checó por Internet y no le aparecían unas semanas. Por eso, decidió acudir a la Subdelegación. Comenta que tuvo problemas con su nombre primero, entonces fue a corregirlo y ahí se topó con personas en una situación parecida a la de ella, pero que no sabían leer ni usar la computadora y nadie los apoyaba. Después de media hora de espera, le tocó su turno. Salió en menos de dos minutos, me comentó que la habían mandado a otra Subdelegación del sector Juárez.



Mujer 4, 38 años aproximadamente.

También estaba en la zona de espera para la consulta de semanas cotizadas, esta mujer acudió allí porque previamente consultó su cuenta del INFONAVIT y le comentaron que había irregularidades y ella no entendió muy bien. Mencionó que de allí la mandaron a la Subdelegación del IMSS. No sabía qué preguntar. Estaba muy confundida. Le explicamos (mujer 3 y yo) que INFONAVIT e IMSS eran cosas distintas que vienen desglosadas en su recibo de nómina, pues son trámites que le corresponde hacer a su patrón. Nos manifestó nerviosa que nunca le han dado un recibo. Le comentamos que preguntara en su empresa en cuanto pudiera por esa situación ya que se trataba de algo extraño. Aun así, quería saber sus semanas cotizadas porque intentó hacerlo por Internet y le macaba error en la página y no supo qué hacer. Tenía muchas dudas al respecto. Manifestó que no había desayunado y que estaba preocupada por su situación. Tratamos de calmarla y de orientarla, mientras que la llamaban de las oficinas.

Finalmente, a las 12:38 llegó mi turno: la ficha A 2,655 a la ventanilla 5. Le expuse mi duda y la resolvió demasiado rápido: no había problema con mi número. Aún tenían muchas personas por atender. Intenté hacerle preguntas sobre si lo que yo había ido a preguntar se podía consultar, o si alguno de mis compañeros tenía la misma duda qué podía hacer, pero a todas respondió vagamente: “Depende el caso, pero si su número lo sacaron recientemente, entonces no hay problema”. Le agradecí, porque parecía que no iba a darme información y me retiré de la Subdelegación a las 12:41 pm.

Hallazgos, revelaciones y explicación de indicadores

En este apartado se abordan los principales hallazgos de la aproximación etnográfica en la Subdelegación Hidalgo, así como las revelaciones que se encontraron en los testimonios y a partir de esos datos se presenta un primer intento de explicación del caso de estudio desde los indicadores de brecha digital propuestos por Martin Hilbert.

Hallazgos de la aproximación etnográfica

Como primer descubrimiento, propongo el proceso de atención presencial/tradicional que se sigue en la Subdelegación, el cual consiste en las siguientes fases:

- a) Identificación de trámite por parte de la recepcionista.
- b) Entrega de ficha o turno para la ventanilla correspondiente al tipo de trámite.
- c) Espera.
- d) Atención.

Tras identificar este proceso, se puede decir respecto a los primeros dos incisos, que la mayoría de los interesados que acuden al IMSS exponen su caso a la recepcionista porque no logran identificar con claridad el tipo de trámite que van a realizar, o porque tienen dudas y desean ser orientados al respecto. Además, los derechohabientes no cuentan con la información de cuál ventanilla atiende cada trámite y tampoco se encuentra publicada en ninguna parte de la Subdelegación.

Los únicos que tienen el conocimiento sobre esto es el personal que labora allí. Esto también se ve reflejado en casos en los que se tiene que llenar un formato descargable en Internet y disponible en la Subdelegación, además de traer documentos personales previo al pase a ventanilla; ya que es común que los interesados desconozcan este proceso y por lo tanto, no van preparados. Sobre esto cabe mencionar que, en el sitio “Escritorio Virtual” no aparece como servicios más consultados ninguno de los trámites que implican un procedimiento previo que puede realizarse en línea como: solicitud de corrección de datos o pre-alta de trabajadores. Tampoco aparecen en el sitio en un lugar



destacado en la sección de inicio del portal, como se muestra a continuación:

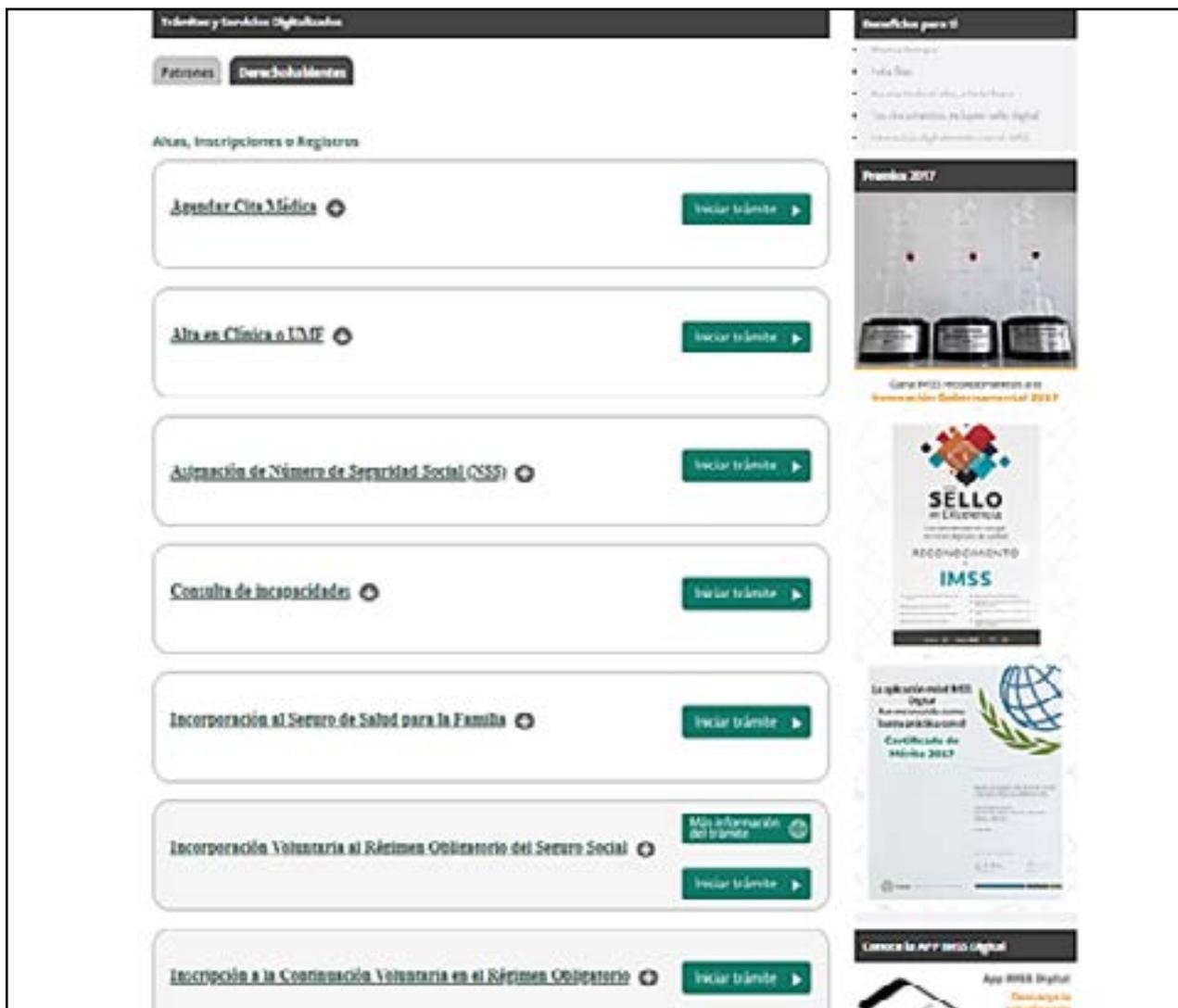


Imagen 2. Captura de pantalla del sitio oficial de IMSS Digital.

Un aspecto interesante, y que va relacionado con la idea de la preparación, es que la mayoría de las personas acuden acompañadas. Sobre todo, en el caso de personas mayores de 50 años. De ahí surge, la hipótesis de que probablemente se sientan más seguras si alguien conocido les apoya y orienta en estas diligencias.

En cuanto a los últimos dos incisos, no fue posible estimar un tiempo promedio de espera ni atención dado a que depende de factores como: tipo de trámite, complejidad del caso, si el interesado viene preparado con los documentos necesarios, la rapidez del sistema, el factor humano, etc. Sin embargo, sí se puede concluir que la atención está sumamente enfocada en resolver el problema o atender la situación de forma directa y sin rodeos, sobre todo en las ventanillas con más saturación y en la recepción. Lo cual genera un flujo de atención rápida, pero no siempre brinda la oportunidad de explicar a profundidad al derechohabiente su situación.

Además, se logró reconocer en la aproximación etnográfica es que tres de los cinco trámites más solicitados de manera presencial en la Subdelegación Hidalgo, se corresponden a servicios que ofrece el "Escritorio Virtual". Los trámites son: consulta de número de seguridad social, corrección de datos



y consulta de semanas cotizadas.

Revelaciones testimoniales

Los testimonios que se rescataron de la visita, permitieron reconocer aspectos comunes y definir un patrón orientado a la preferencia de la atención presencial/tradicional tras haberse enfrentado a la alternativa digitalizada. En concreto, las cuatro mujeres mayores de 30 años con las que se habló tenían conocimiento de la plataforma “Escritorio Virtual” y todas vivieron experiencias similares respecto a ella. De hecho, tres de las cuatro deseaban utilizar el mismo servicio: consulta de semanas cotizadas. El patrón puede describirse de la siguiente manera:

- a) Conocimiento de la plataforma.
- b) Ingreso con éxito.
- c) Intento fallido en la realización del trámite debido a: solicitud de claves y códigos extraños, marcación de errores e información incompleta.

Esta experiencia repetida en los testimonios, motivó a las mujeres a acudir a la Subdelegación. Lo cual, lleva a reflexionar si después de esa experiencia querrán utilizar de nuevo una plataforma digital para realizar consultas y trámites ante dependencias del gobierno.

Análisis del caso desde los indicadores de brecha digital

La experiencia vivida en la Subdelegación, así como de los hallazgos y revelaciones desarrolladas anteriormente, proporciona una serie de datos parciales (que posteriormente requerirá completarse y contrastarse) para aplicar los conceptos de Martin Hilbert que se resumen en la frase: ¿Quién, con qué características, se conecta a qué y cómo? Con el propósito de explicar en qué grado existe o no un proceso asimétrico en el uso del portal “Escritorio Virtual”, el cual pertenece a la estrategia de gobierno electrónico IMSS Digital.

Partiendo del quién (en este caso quiénes) o los sujetos que participan en la relación, se reconocieron: a los derechohabientes, patrones o interesados en afiliarse o realizar algún trámite o consulta ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (quién 2). En cuanto a las características de ambos, se destacan las siguientes:

- **Derechohabientes/ Patrones/ Interesados = Usuarios (potenciales y consolidados).**

A partir de la experiencia en la Subdelegación, se pueden enlistar parcialmente las características de este grupo de sujetos: hombres y mujeres adultos mayores de 30 años de contextos socioeconómicos variados. Los llamo usuarios potenciales o consolidados de la plataforma, para aclarar que este conjunto de personas con características específicas son los que podrían requerir enfrentarse a la estrategia IMSS Digital, o en su defecto ya lo hicieron.

- **Instituto Mexicano del Seguro Social**

El IMSS se caracteriza por ser una dependencia pública federal y una institución burocrática que se encarga de proveer atención a la salud y protección social a los trabajadores mexicanos a través de la administración de recursos para el retiro de los asegurados, así como la investigación y práctica médica (IMSS, 2018).

Por otro lado, el indicador: se conecta a qué tecnología(s) se conectan los sujetos para interactuar entre sí, se refiere a lo siguiente: se requiere un equipo de cómputo (de escritorio o portátil) o un teléfono inteligente con acceso a la red (Internet) para conectarse y utilizar el sitio “Escritorio



Virtual”. En ese sentido, dicha plataforma tecnológica que media la comunicación entre IMSS y usuarios (derechohabientes, patrones e interesados) implica dos condiciones de accesibilidad vinculadas entre sí: equipo/soporte para conectarse a Internet.

Finalmente, el cómo es el indicador más ilustrativo de la relación, ya que revela los aspectos más determinantes en torno al caso de estudio. Por lo tanto, es un poco más amplio que los demás y profundiza en la experiencia del usuario. Para comprender sus dimensiones de mejor manera, puede subdividirse en los siguientes aspectos identificados en el análisis de la experiencia y testimonios recabados en la Subdelegación Hidalgo del IMSS.

- **Propósitos de conexión y uso**

La finalidad de conexión y uso es realizar los trámites, solicitudes y consultas que más se realizan de forma presencial: semanas cotizadas, número de seguridad social y corrección de datos a través del soporte digital “Escritorio Virtual”, ya que ofrece dichos servicios.

- **Lugar de conexión**

Esta dimensión, es un punto débil que no se logró analizar en la aproximación etnográfica y tampoco fue posible obtener datos estadísticos al respecto vía solicitud de transparencia.

- **Motivaciones**

Este aspecto es sumamente interesante porque debería englobar las razones por las cuales es preferible acudir a la plataforma en línea. Las cuales de acuerdo con la experiencia vivida en la Subdelegación podrían ser: evitar filas, tiempo de traslado y espera, así como ahorrarse la inversión en transporte.

Sin embargo, los testimonios revelaron algo totalmente opuesto: una tendencia a preferir la atención presencial en vez de la digital, debido a que enfrentaron complicaciones en el proceso. De forma que, las cuatro mujeres optaron por invertir su tiempo y dinero para ir a la Subdelegación y realizar su trámite o aclarar sus dudas; cuestión que no logró hacer la plataforma.

- **Desempeño**

El desempeño también es un factor clave que se descubrió en los testimonios. De modo que, se logra ingresar a “Escritorio Virtual” y crear un usuario y contraseña. Pero, se experimentan complicaciones al momento de iniciar el trámite de interés (en este caso: consulta de semanas cotizadas, solicitud de corrección de datos). Dichas dificultades fueron identificadas por las usuarias de la siguiente manera: el portal solicita códigos y claves desconocidos, presenta un error en la página o datos incompletos. Por lo tanto, deciden abandonar el proceso digital y la prestación y conclusión del servicio en línea se ve truncada. En otras palabras, se vive un “intento fallido” de interacción entre usuarios e IMSS.

- **Habilidades, conocimientos y requisitos previos**

La explicación de estos tres aspectos, también aporta evidencias importantes sobre el análisis y es bastante ilustrativa para proyectar el grado de brecha o desigualdad. De modo que, no debe obviar ni dar por sentado ninguna característica necesaria para utilizar la plataforma electrónica “Escritorio Virtual”. Por lo tanto, se parte de la descripción de elementos más básicos y generales para luego pasar a los específicos.

En primer lugar, es fundamental tener conocimiento del idioma español y saber leerlo, ya que el sitio no ofrece opciones de cambio de idioma, ni tiene páginas alternativas para hablantes de lengua originaria y mucho menos presenta la posibilidad de interactuar a través de audio. De ahí, podemos



abordar las habilidades relacionadas con la utilización del equipo de cómputo o teléfono inteligente: conocer las funciones básicas para acceder a Internet, manejo de teclado y comandos, abrir ventanas o pestañas de navegación.

Ahora bien, para obtener un acceso efectivo al “Escritorio Virtual” se debe crear una cuenta de ingreso, tal y como se aprecia en la siguiente imagen:



Imagen 3. Captura de pantalla del sitio “Escritorio Virtual” de IMSS Digital.

Para la creación de la cuenta, el usuario necesita contar con tres cosas: Clave Única de Registro de Población (CURP), Firma Electrónica Avanzada (también denominada FIEL o e.firma) y una cuenta de correo electrónico personal. Dichos elementos, requieren de un proceso previo ante el Registro Nacional de Población (RENAPO), la Secretaría de Administración Tributaria (SAT) y ante una plataforma proveedora del servicio de correo electrónico respectivamente. Esto significa que el acceso a la plataforma se restringe si no se cuenta con alguno de los requisitos anteriores y en consecuencia, no se puede realizar ninguna acción a través de la plataforma. Para ilustrar lo anterior, presento las siguientes imágenes.





Imágenes 4 y 5. Capturas de pantalla del sitio “Escritorio Virtual” de IMSS Digital.

Por otra parte, si se tienen las habilidades y requisitos previos y se logra crear una cuenta y acceder al sistema, es necesario identificar el tipo de trámite, servicio o consulta que se va a realizar. Es decir, el usuario debe tener el conocimiento, bagaje o información suficiente para saber reconocer cuál es la acción que necesita emprender.

Este hecho, se logró visualizar a partir de la observación de la entrega de fichas en la Subdelegación, ya que de forma presencial un usuario puede explicarle a la recepcionista su caso y de esa manera (casi automática) ella identifica el tipo de trámite y ventanilla que corresponde; lo cual no es posible a través de la plataforma digital. En contraste, el usuario tendría que investigar las diferentes opciones de servicio que ofrece la plataforma e intentar familiarizarse con ellas a partir de la descripción disponible, para así conocer lo que debe hacer. En otras palabras, el usuario se enfrenta solo a la experiencia del trámite y no hay opción de orientación o atención en caso de dudas.

Conclusiones

El análisis de los resultados anteriores y la aplicación y descripción de los indicadores de brecha digital permite presentar una aproximación a las respuestas de las preguntas guía de esta investigación, las cuales son: ¿Las estrategias nacionales de gobierno electrónico diseñan sus plataformas tomando en cuenta las características y contexto de sus usuarios potenciales? y ¿Existe un grado de desigualdad en términos de acceso, conexión, uso y aprovechamiento de las plataformas que forman parte de estrategias de gobierno electrónico?

Respecto a los temas que involucra la primera pregunta, se concluye que tras el acercamiento al vínculo comunicativo Estado-ciudadanos, que en esta ocasión corresponde al IMSS-derechohabientes/ patrones/ interesados de manera presencial, se logró visualizar un perfil provisional de usuarios potenciales y consolidados de la plataforma “Escritorio Virtual”. Puesto que, se identificaron sus principales características: hombres y mujeres adultos, mayores de 30 años de contexto socioeconómico variado. Es evidente que este perfil necesita completarse y profundizarse, sobre todo en cuanto nivel educativo, situación económica, lugar de residencia, entre otros. Asimismo, se reconoce que, para responder óptimamente a esta primera pregunta, es necesario introducirse en los objetivos, diseño y fundamentos teóricos y/o prácticos de la estrategia de gobierno electrónico IMSS Digital, lo cual no se abordó en este trabajo.

Por otra parte, en cuanto a la segunda pregunta, es muy temprano para presentar conclusiones definitivas debido que el alcance de los resultados del análisis es limitado (porque se trata de una sola aproximación etnográfica y cuatro testimonios). Sin embargo, dichos hallazgos permiten visualizar e



iluminar aspectos muy relevantes para el caso de estudio.

Por ejemplo, se logró identificar una preferencia por la interacción presencial/tradicional con el IMSS, porque se enfrentaron dificultades en el proceso que ofrece la plataforma y en realidad en todos los casos analizados se dio un “intento fallido” de conexión; es decir, no hubo una conexión efectiva con el IMSS a través de “Escritorio Virtual”. Por lo tanto, no se obtuvo el resultado deseado (consecución de trámite, solicitud o consulta) ni los beneficios esperados (mayor accesibilidad, sencillez en el proceso, evitar filas, ahorro de tiempo y gasto en transporte). En ese sentido, se estima que esta experiencia insatisfactoria y confusa influya en la disposición de los usuarios para volver a utilizar plataformas de gobierno electrónico, e incluso de recomendarlas.

Asimismo, las habilidades, conocimientos y requisitos previos revelan aspectos que dicen bastante sobre las posibles asimetrías en el proceso; puesto que solo pueden aprovechar el “Escritorio Virtual” de manera efectiva aquellas personas que cuenten con firma electrónica, CURP y correo electrónico (las cuales se obtienen a través de procedimientos previos) y que verdaderamente estén familiarizados con el tipo de trámite que van a realizar. Esto debido a que, el proceso virtual no ofrece al usuario la posibilidad de orientarlo en ese sentido ni de resolver sus dudas. Cuestión que el personal de una Subdelegación, sí puede atender porque cuenta con el bagaje e información necesaria.

Sin embargo, volviendo al aprovechamiento efectivo una vez que se cuentan con todos los requisitos, conocimientos y habilidades necesarias, las revelaciones testimoniales ponen en duda si realmente se cumplen los fines de interacción virtual con el IMSS a través del portal web. Pues, en ninguno de los casos se logró finalizar el proceso de manera óptima ni se obtuvo la información deseada.

A partir de lo anterior y desde la mirada de la Comunicación Pública, la cual promueve un vínculo comunicativo accesible, abierto y común entre gobierno y ciudadanos para que ambos resulten beneficiados equitativamente del proceso; se puede concluir o más bien visualizar una tendencia hacia la desigualdad en la relación IMSS y usuarios de “Escritorio Virtual” debido a: las restricciones previas (habilidades, procesos), la desinformación al momento de identificar el tipo de trámite y sus implicaciones así como las experiencias truncadas o intentos de conexión fallida. Lo cual puede significar que posiblemente la plataforma no está cumpliendo su misión, ni coadyuvando a mejorar los procesos de administración pública en favor y beneficio de los ciudadanos.

No obstante, esta conclusión no es definitiva y tiene alcance limitado. De manera que, necesita complementarse con más visitas presenciales y aproximación tanto a usuarios como al proceso burocrático, enfrentarse directamente a la plataforma y analizar su diseño, así como contrastarse con la “versión oficial” y cuantitativa que se proporcione a través de los datos estadísticos solicitados vía transparencia.

En consecuencia, se espera continuar con este proyecto para llegar a planteamientos sólidos que permitan visualizar oportunidades y proponer soluciones que mejoren la interacción mediada por plataformas de gobierno electrónico, el cual es un proceso de Comunicación Pública.

Bibliografía

- Agustín, M. y Clavero, M. (2009). “Indicadores sociales de inclusión digital: brecha y participación ciudadana” en Derecho, gobernanza y tecnologías de la información en la sociedad del conocimiento. España: Universidad de Zaragoza, pp. 143-166. Visto de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=402598>
- Alva de la Selva, A. (2012). “Capítulo I: Repensando la brecha digital” en Brecha digital e inclusión digital en México: hacia una propuesta de políticas públicas, México: Universidad Autónoma de México, pp. 35-49.



- Arellano, D. (2009). “La burocracia mexicana como actor: construyendo las bases para su análisis empírico”. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*. Visto de: <https://journals.openedition.org/nuevomundo/48083>
- Arredondo, P. (2016a). “El saber en la sociedad informacional” en *Refrescar el saber: Más allá de la pedagogía*. (pp.105-124). Jalisco: El Colegio de Jalisco.
- Arredondo, P. (2016b). “Conectividad digital y marginalidad social: Una aproximación socio-territorial” en *Telos* 104, pp. 13- 27.
- Botero, L. y Galvis, C. (2014). *Comunicación pública: Una opción para la democracia*. Colombia: Universidad de Medellín.
- Carbonell, M. (2001). “Los derechos fundamentales en la Constitución mexicana: una propuesta de reforma”. *Isonomía* 14, pp. 181-193.
- Giddens, A. (1999). “Grupos y organizaciones”. *Sociología*. Madrid: Alianza Editorial, pp. 321-337.
- Gil-García, J., Mariscal, J. y Ramírez, F. (2010). “Gobierno electrónico en México: Antecedentes, objetivos, logros y retos” en: *Buen Gobierno* 8, pp. 8-41. Disponible en: <http://revistabuengobierno.org/home/?p=2650>
- Hilbert, M. (2011). “The end justifies the definition: the manifold outlooks on the digital divide and their practical usefulness for policy making” en *Telecommunications policy*, 35, pp. 715-736. Visto de: <https://www.semanticscholar.org/paper/The-end-justifies-the-definition-%3A-the-manifold-on-Hilbert/91a5738f9415320fe22f0784d345703ef2f9e714>
- Hilbert, M. (s/f). “Biography”. CV & Bio. Visto de: <https://www.martinhilbert.net/cv-bio/>
- Hoffman, D. y Novak, T. (1999). “The Growing Digital Divide: Implications for an Open Research Agenda” Visto de: https://www.markle.org/sites/default/files/digitaldivide_openresearch.pdf
- Hoffman, D. y Novak, T. (1999). “The Growing Digital Divide: Implications for an Open Research Agenda” Visto de: https://www.markle.org/sites/default/files/digitaldivide_openresearch.pdf
- IMSS-Instituto Mexicano del Seguro Social. (2018). “Conoce al IMSS”. Introducción. Visto de: <http://www.imss.gob.mx/conoce-al-imss>
- IMSS-Instituto Mexicano del Seguro Social. (2018). “IMSS Digital”. Visto de: <http://www.imss.gob.mx/imssdigital>
- INEGI-Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2018). “En México 71.3 millones de usuarios de internet y 17.4 millones de hogares con conexión a este servicio: ENDUTIH 2017”. Contenidos. Sala de prensa. Boletines. Visto de: http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/OtrTemEcon/ENDUTIH2018_02.pdf
- Luna, D. (2016). “Sitios Web y Portales de Gobierno”, en J. R. Gil-García, J. I. Criado y J. C. Téllez (eds). *Tecnologías de Información y Comunicación en la Administración Pública: Conceptos, Enfoques, Aplicaciones y Resultados*. México: INFOTEC, pp. 161-186. Visto de: <https://www.infotec.mx/work/models/infotec/Resource/1274/1/images/cap6.pdf>
- OAS- Organización de los Estados Americanos (2019). “Sobre e-gobierno”. Departamento para



la Gestión Pública Efectiva. Programa de e-Gobierno. Visto de: <http://portal.oas.org/Portal/Sector/SAP/DepartamentoparalaGesti%C3%B3nP%C3%BAblicaEfectiva/NPA/SobreProgramadeeGobierno/tabid/811/Default.aspx>

- OCDE-Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. (2017). “Capítulo I- La reforma de telecomunicaciones y radiodifusión de México: Construyendo sobre los avances” en Estudio de la OCDE sobre telecomunicaciones y radiodifusión en México 2017. Publications OECD. Disponible en: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264280656-5-es.pdf?expires=1558626250&id=id&accname=guest&checksum=FAF332D0025D7A9C7A3FC7FF9E05D5CF>
- OCDE-Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2018). “Digital Government in Mexico: The path towards a sustainable and inclusive digital transformation”-Policy Brief. Digital Government. Visto de: <https://www.oecd.org/gov/digital-government/digital-government-mexico-2018-policy-brief.pdf>
- Rabotnikof, N. (2008). “Lo público hoy: lugares, lógicas y expectativas”. Íconos 23, pp.37-48.
- Sean MacBride, et. al. (1980). Un solo mundo, voces múltiples: comunicación e información en nuestro tiempo. México: Fondo de la Cultura Económica. Visto de: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000040066_spa
- SFP-Secretaría de la Función Pública. (2017). “Mexico’s e-government strategy”. México Digital. Visto de: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2886/6/2017.07.04%20-%20Peer%20Review%20OCDE%20-%20Mexico%20Digital-mexicos%20egovernment%20strategy%20-%20Mexican%20Peer.pdf>
- Van Dijk, J. (2006). “Digital divide research, achievements and shortcomings” en Poetics, 34, pp. 221-235. Visto de: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0304422X06000167>
- Welp, Y. (2008). “América Latina en la era del gobierno electrónico. Análisis de la introducción de nuevas tecnologías para la mejora de la democracia y el gobierno”. Reforma y Democracia 41, pp. 173-192. Visto de: <https://www.redalyc.org/html/3575/357533672007/>



