



Universidad de la Sierra Sur

¿Gobierno Electrónico Centrado en los Usuarios? El Rol de Distintos Intermediarios en la Provisión de Servicios Migratorios en la Frontera Sur de México

TESIS

**Para obtener el grado de:
Doctora en Gobierno Electrónico**

Presenta:

Luz María García García

Bajo la dirección de

Dr. José Ramón Gil García

Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca; julio de 2018

Tesis presentada en Examen de Grado el
13 de julio de 2018, ante el siguiente Jurado:
Presidente: Dr. Arisaí Darío Barragán López
Secretario: Dr. Christian Arturo Cruz Meléndez
Vocal: Dr. José Ramón Gil García
Vocal: Dr. Diego Soto Hernández
Vocal: Dr. Joaquín Huitzilihuitl Camacho Vera
Suplente: Dr. Horacio González Pérez
Suplente: Dr. Jesús Cruz Ahuactzi

Dedicatoria

Yo te amo, señor, tu eres mi fuerza.

Salmo 18

¡Gracias Señor, sin ti este trabajo no habría sido posible!

A mis padres, por su gran amor.

A mi esposo, mi compañero del alma.

Agradecimientos

Quiero agradecer a la Universidad de la Sierra Sur, por la oportunidad de estudiar el Doctorado mientras trabajaba como profesora de esta Universidad.

Agradezco de igual forma al Mtro. Enrique Martínez Sánchez, quien como jefe de carrera de Lic. en Administración Pública, a la cual estoy adscrita, me brindó todo su apoyo para encontrar los tiempos para estudiar el Doctorado, y también a la Maestra Alicia Martínez Cruz, actual jefa de la Licenciatura, por su apoyo para realizar el trabajo de campo.

A todos los profesores del posgrado, que me dieron clases y de quienes agradezco su apoyo, gracias por compartir su conocimiento. De manera particular quiero agradecer a la Dra. Claudia Chávez López, por la motivación que siempre inyectó en nosotros, y por haberme impulsado a buscar la asesoría de los profesores más reconocidos en México en el área de Gobierno Electrónico. Gracias por motivarnos a salir de la comodidad y esforzarnos por hacer un mejor trabajo.

A los profesores que fueron parte de mi comité tutorial, al Dr. Guadalupe Gabriel Durán Férman y al Dr. Sergio Rafael Coria Olguín, quienes me apoyaron en este proyecto de investigación desde su inicio. Muchas gracias por su apoyo académico y sobre todo por su apoyo moral, por escuchar mis inquietudes, por la motivación, por el respaldo a este trabajo y por valorar el esfuerzo del trabajo en campo.

A los profesores que son parte del jurado sinodal y que han tenido la tarea de revisar este trabajo, les agradezco su tiempo y sus observaciones para que este trabajo mejore. Muchas gracias compañeros.

Por supuesto uno de mis mayores agradecimientos es para el Doctor José Ramón Gil García. Gracias por aceptar trabajar conmigo, por compartir su valioso tiempo a lo largo de cinco años, tiempo en el cual primero me orientó en la investigación, luego me demandó más esfuerzos, me llevó a superarme a mí misma. Su orientación y su ejemplo me hizo crecer profesionalmente e ir más allá de los límites que me había trazado. Muchas gracias Doctor Ramón por compartir su conocimiento y su experiencia.

Gracias también a todas las personas que estuvieron detrás del trabajo de campo en Tapachula, Chiapas. A mi suegro, un chiapaneco fronterizo, con quien hicimos la primer visita a la frontera, al Dr. Enrique Coraza, a la Asociación Fray Matías de Córdoba, donde acudimos en varias ocasiones, a todas las ONG's que nos brindaron su apoyo y nos

hicieron un tiempo para platicar con ellas, a los funcionarios de la Dirección de protección al migrante que de manera tan amable nos recibieron en Tapachula, a los consulados de los países centroamericanos de Guatemala, Honduras y El Salvador, que nos brindaron su apoyo. A los migrantes anónimos a quienes entrevistamos y conocimos un poco de su vida y su historia. A los cafetaleros, que han dedicado su vida al café de Chiapas, gracias por el apoyo.

Gracias sobre todo a aquellos cuya contribución no está representada en lo académico. A mi familia, a mis padres, quienes me han apoyado todos los días de este trabajo y toda mi vida. A mi esposo, quien también me ha apoyado y motivado para realizar este proyecto y ha estado a mi lado compartiendo los éxitos y las luchas de este trabajo. Y a los amigos que me han escuchado y que me han dado la energía para seguir. Muchas gracias.

RESUMEN

Pocos estudios sobre Gobierno Electrónico han analizado los servicios de inmigración, un área que da atención principalmente a extranjeros. Dentro de este tema el enfoque centrado en el usuario adquiere un sentido particular, pues los usuarios no son ciudadanos en el país en donde se emiten los servicios, lo cual es una condición que genera diferencias en los objetivos del uso de la tecnología y también en sus resultados. En este estudio se revisan los servicios en línea que ofrece el Instituto Nacional de Migración (INM) en la frontera sur de México, particularmente en la ciudad de Tapachula, Chiapas. Se analiza el trámite de regularización migratoria de la condición de estancia. El análisis se basa en el modelo de la promulgación tecnológica, al cual se incorporó la variable condiciones del ambiente, basado en una extensión previa del modelo inicial. Para la recolección de información se realizaron entrevistas semiestructuradas a los usuarios de dicho trámite, se evaluó la página web del INM y se realizó observación etnográfica. Los resultados muestran que un factor muy importante es la brecha digital, la cual ha sido un impedimento para que los usuarios utilicen el portal web y ha generado la intervención de organizaciones no gubernamentales y consulados que funcionan como intermediarios, apoyando a los inmigrantes centroamericanos en el uso del portal. Adicionalmente el portal web tiene bajos niveles de usabilidad, y sus funciones se limitan a la entrega de información y al registro del trámite. Derivado del análisis se propone un nuevo modelo que explica la promulgación de la tecnología para este caso donde se incluyen las variables, usuarios e intermediarios.

Palabras clave:

Gobierno electrónico, Intermediarios, No ciudadanos, Gestión migratoria, Usuarios.

ABSTRACT

Few studies about e-government have analyzed migration services, which is an area that mainly attends to foreigners. Within this theme, the user-centered approach acquires a particular meaning since users are not citizens in the country where the services are issued, which is a condition that not only generates differences in the objectives of the use of technology but also in its results. This study reviews the online services offered by the National Migration Institute (INM) in the southern border of Mexico, particularly in the city of Tapachula, Chiapas. The process of migratory regularization of the condition of stay is analyzed. The analysis is based on the Technology Enactment Framework, to which the environmental conditions variable was incorporated based on a previous extension of the initial model. For the collection of information, semi-structured interviews were conducted with the users of this procedure, the INM website was evaluated, and ethnographic observation was made. The results show that a very important factor is the digital divide, which has been an impediment for users to use the website and has generated the intervention of non-governmental organizations and consulates that act as intermediaries, supporting Central American immigrants in the use of the page. Furthermore, the website has low levels of usability and its functions are limited to the delivery of information and the registration of the process. Derived from the analysis, a new model is proposed explaining the promulgation of the technology for this case, which includes the variables, users, and intermediaries.

Keywords:

Digital government, Intermediaries, Non-citizens, Migration management, Users.

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	5
Pregunta de investigación	7
Objetivo del trabajo	7
Justificación.....	8
Referentes teóricos	10
Estrategia metodológica	13
CAPÍTULO 2 MARCO TEÓRICO	15
2.1 Primera parte.....	15
2.1.1 La Sociedad de la Información y el Conocimiento	15
2.1.2 Gobierno Electrónico	18
2.1.3 Tecnología, sociedad y brecha digital	24
2.1.4 Gobierno Electrónico centrado en los ciudadanos.....	28
2.2 Segunda parte	33
2.2.1 Teorías para entender el Gobierno Electrónico	33
2.2.2 Teoría de la promulgación tecnológica.....	37
2.2.3 Promulgando Gobierno Electrónico centrado en el usuario	44
2.2.3.1 Tecnología promulgada: Portal Web	45
Usabilidad	46
Funcionalidad.....	48
Accesibilidad.....	51
2.2.3.2 Estructuras y procesos organizacionales.....	53
2.2.3.3 Arreglos institucionales	57
2.2.3.4 Resultados	58
2.2.3.5 Condiciones del ambiente	63
2.2.3.6 Usuarios.....	72
CAPÍTULO 3 METODOLOGÍA	77
3.1 Diseño de la investigación	77
3.1.1 Diseño convergente paralelo	79
3.1.2 Caso de estudio	81
3.1.3 Delimitación de la muestra	82

3.2 Técnicas de recolección de información.....	84
3.2.1 Entrevistas semi estructuradas a los usuarios	84
3.2.2 Trabajo etnográfico	86
3.2.3 Evaluación del portal.....	88
3.3 Aproximación al conocimiento del caso.....	89
3.4 Alcances y límites de la investigación.....	92
3.4.1 Limitaciones en la obtención de información	92
3.4.2 Limitaciones teóricas	93
3.5 Descripción del caso	94
3.5.1 Trámite de regularización de condición de estancia	94
3.5.2 Historia del portal web del INM.....	98
CAPÍTULO 4 ANÁLISIS DE RESULTADOS	102
4.1 Tecnología promulgada: el portal web	103
4.1.1 Funcionalidad	104
4.1.2 Usabilidad.....	115
4.1.3 Accesibilidad	122
4.2 Estructuras y procesos organizacionales	126
4.2.1 Tamaño de la organización	126
4.2.2 Forma de organizarse.....	127
4.3 Arreglos Institucionales	129
4.4 Resultados.....	132
4.4.1 Resultados para el gobierno.....	132
4.4.2 Resultados para intermediarios.....	134
4.4.3 Resultados para usuarios	136
4.5 Condiciones del ambiente	139
4.5.1 El contexto en la ciudad de Tapachula.....	139
4.5.2 El contexto de las oficinas del INM (diseño de la oficina).....	140
4.5.3 Condiciones sociales y brecha digital.....	142
4.5.4 Las otras condiciones del ambiente	151
4.6 Intermediarios.....	156
4.6.1 Consulados	157
4.6.2 Gobierno de Chiapas	159
4.6.3 ONG´s	159

4.6.4 Negocios	166
4.7 Usuarios	173
4.8 El modelo TEF derivado del análisis del caso de estudio	176
4.9 Discusión.....	189
CAPÍTULO 5 CONCLUSIONES	193
Aportes.....	196
Estudios futuros	200
Recomendaciones.....	202
ANEXOS	206
REFERENCIAS	220

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Teoría de la promulgación tecnológica	43
Figura 2. Modelo de promulgación tecnológica centrado en el usuario (A)	45
Figura 3. Modelo de promulgación tecnológica centrado en el usuario (B)	76
Figura 4. Diagrama de los procedimientos básicos para implementar diseño de investigación convergente.....	81
Figura 5. Portal web INM (junio/2014)	99
Figura 6. Portal web INM (junio/2014)	99
Figura 7. Portal web INM (junio/2014)	100
Figura 8. Portal web INM (junio/2014)	101
Figura 9. Formato para realizar el pre-registro	113
Figura 10. Porcentaje de usuarios de computadora por entidad federativa, 2016	146
Figura 11. Porcentaje de usuarios de Internet por entidad federativa, 2016	146
Figura 12. Porcentaje de hogares con computadora por entidad federativa, 2016.....	147
Figura 13. Porcentaje de hogares con conexión a Internet por entidad federativa, 2016	148
Figura 14. Relación de los usuarios con el INM a través de los intermediarios	168
Figura 15. Relación que existe entre el INM con los intermediarios	170
Figura 16. El modelo TEF derivado del análisis del caso de estudio.....	177

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Mapeando aplicaciones de Gobierno Electrónico con los elementos de la teoría de la Administración Pública.....	22
Tabla 2. Tres fases de las reformas administrativas.....	23
Tabla 3. Resultados de Gobierno Electrónico, respecto a efectos directos e indirectos y plazo de tiempo	62

Tabla 4. Constructos teóricos y su relación en el modelo de Promulgación centrada en el usuario	71
Tabla 5. Muestra de entrevistas realizadas	85
Tabla 6. Estadísticas de solicitud de trámites por PTRM por país de origen.....	95
Tabla 7. Estadísticas de solicitud de trámites por PTRM por entidad federativa.....	96
Tabla 8. Evaluación de funcionalidad del portal web del INM.....	115
Tabla 9. Evaluación de usabilidad del portal web del INM	122
Tabla 10. Evaluación de usabilidad del portal web del INM	125
Tabla 11. Indicadores para evaluar funcionalidad.....	206
Tabla 12. Indicadores para evaluar funcionalidad (Continuación)	207
Tabla 13. Indicadores para evaluar funcionalidad (Continuación)	208
Tabla 14. Indicadores para evaluar usabilidad	209
Tabla 15. Indicadores para evaluar usabilidad (Continuación).....	210
Tabla 16. Indicadores para evaluar usabilidad (Continuación).....	211
Tabla 17. Indicadores para evaluar accesibilidad social	212
Tabla 18. Indicadores para evaluar accesibilidad técnica	213
Tabla 19. Indicadores para evaluar accesibilidad técnica (Continuación)	214
Tabla 20. Indicadores para evaluar accesibilidad técnica (Continuación)	215
Tabla 21. Indicadores para evaluar accesibilidad técnica (Continuación)	216

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación, explora el tema de Gobierno Electrónico centrado en el usuario. Es decir, explora la importancia que adquiere para el gobierno realizar servicios en línea que proporcionen eficiencia, eficacia y satisfacción en el servicio. Para ello la tecnología incorporada, debe reconocer las características y necesidades de los potenciales usuarios del servicio.

Como lo demuestra la teoría, en muchos casos mientras el gobierno está satisfecho con los servicios que presta, los usuarios por el contrario no consideran que la inclusión de la tecnología haya ayudado a mejorar los servicios del gobierno, sino que incluso puede haber complicado los procesos.

De este modo se revisa la centralidad del usuario en la incorporación de la tecnología que hace el gobierno. Sin embargo, el estudio va más allá de revisar únicamente las opiniones desde el lado de la demanda, también revisa la tecnología en sí misma y el lado del gobierno, para completar la visión de lo que sucede con los servicios migratorios en línea.

Con ese propósito se analizó el caso del trámite de Regularización migratoria, un trámite realizado por el Instituto Nacional de Migración, el cual se lleva a cabo en todo México, pero que se analizó el caso de la ciudad fronteriza de Tapachula, Chiapas.

En este caso la tecnología utilizada es el portal web del Instituto, y los usuarios finales son entendidos como los migrantes centroamericanos que se ubican en la ciudad de Tapachula y que solicitan la regularización de su condición migratoria. Es decir, pasar de ser indocumentados a ser residentes temporales.

Entre las motivaciones para realizar este estudio, se encuentra del hecho de que en Gobierno Electrónico pocos son los estudios que revisan lo que sucede con la gestión migratoria y sobre todo con los inmigrantes como usuarios de los servicios en línea. Esta es un área que con muchos aspectos que abordar, pero los cuales no han sido estudiados, un ejemplo de ello es el hecho de considerar a los usuarios como no

ciudadanos. Es decir, buena parte de los estudios están enfocados en analizar el éxito del gobierno electrónico con los ciudadanos, pero los ciudadanos tienen características particulares como lo es el hecho de tener una relación con el gobierno, donde el ciudadano tiene derechos y obligaciones, la condición de ciudadano le permite acceder a los servicios del gobierno y acercarse a él sin temor a represalias. En cambio, la condición de no ciudadano, no se tiene la misma relación con el gobierno y éste tampoco tiene las mismas obligaciones con el no ciudadano.

Otro aspecto que se puede analizar dentro de los estudios de inmigración y gobierno electrónico es complejidad de los procesos, pues mientras para un ciudadano intervienen algunas variables a menudo homogéneas, en el caso de los extranjeros, esta población puede ser muy heterogénea y compleja, compuesta por múltiples variables, como es el caso de estudio. Además de que la gestión de servicios de inmigración adquiere ciertas particularidades como las leyes de inmigración y los procesos que establece el gobierno para cada tipo de condición migratoria.

Respecto a la teoría, uno de los vacíos que se encontraron es la falta de estudios integradores que analicen los servicios de gobierno electrónico para la demanda, para la oferta y el servicio en sí mismo. De ahí la necesidad de explorar los tres aspectos para comprender lo que sucede con los servicios de gobierno electrónico y realizar una aportación a los estudios empíricos.

De ahí que el objetivo de esta investigación sea analizar las variables organizacionales y los arreglos institucionales, lo que respecta al gobierno, el portal web que representa la tecnología y las condiciones de los usuarios, compuestos por una población de inmigrantes centroamericanos.

En este estudio se revisa qué tanto el gobierno está orientando sus servicios hacia el usuario, es decir, que tanto conoce sus necesidades y sus características y adecua sus servicios a éstas. Pero, además es importante revisar lo que sucede con el gobierno, entender las reglas bajo las cuales establece ciertos procesos y cómo es que la propia organización del gobierno está regida por la influencia de factores del

ambiente, factores externos que tienen un efecto en la forma de trabajar del gobierno. Estas condiciones del ambiente pueden marcar ciertos cambios en la forma de gestionar los servicios en línea. De ahí la necesidad de realizar estos estudios que nos permitan comprender con mayor profundidad este tipo de fenómenos sociales y dar cuenta de la importancia del gobierno electrónico.

De este modo, el presente trabajo está compuesto por cinco capítulos: Capítulo I Planteamiento del Problema, Capítulo II Marco Teórico, Capítulo III Metodología, Capítulo IV Análisis de los resultados, Capítulo V Conclusiones. En el primer capítulo, se abordan las teorías por medio de las cuales se explica el fenómeno del Gobierno Electrónico en el trabajo del INM en la frontera sur de México, se hace una revisión desde la sociedad de la información y el conocimiento pasando por las teorías que explican la incorporación de la tecnología en la sociedad y posteriormente se hace una revisión conceptual sobre el Gobierno Electrónico, la brecha digital y el Gobierno Electrónico centrado en el ciudadano. En la segunda parte del capítulo se hace una revisión de las teorías que explican la incorporación de la tecnología en el gobierno, la teoría de la promulgación tecnológica y una adaptación de esta teoría al caso del INM en México, incluyendo los aspectos de variables organizacionales, promulgación de la tecnología y resultados para el usuario.

En el capítulo de metodología se describe el diseño de la investigación, el cual será convergente paralelo, además de describir el estudio de caso y explicar las técnicas de recolección de información y describir como se utilizará cada una de ellas. Basados en una aproximación al estudio de caso se explican algunas de las limitaciones en la información y limitaciones teóricas que ha encontrado esta investigación. Y finalmente se proporciona una explicación del caso de estudio, es decir, la página web del INM y el trámite de regularización migratoria.

En el capítulo de resultados, se revisa el análisis realizado de los constructos teóricos de acuerdo con el modelo inicial, promulgación tecnológica, estructuras y procesos organizacionales, arreglos institucionales, resultados, condiciones del ambiente y además se incluyó la variable intermediarios, la cual se derivó del análisis

del caso de estudio. Se analiza el modelo derivado de la investigación y se explica él mismo, para concluir el capítulo se presenta una discusión entre los hallazgos encontrados y la teoría.

Finalmente se presentan las conclusiones, en las cuales se revisan las respuestas a las preguntas de investigación, así como las principales aportaciones de la tesis, se proponen futuros temas de estudio en relación al tema y se hacen algunas recomendaciones a los servicios en línea para la gestión migratoria.