RESUMEN EJECUTIVO

A) El proyecto "Mapeo de políticas públicas y ámbito de aplicación a nivel local para el desarrollo del Comercio Electrónico [Procesos 2012]" enmarcado en el Componente F "Fortalecimiento institucional y mejora del marco legal y regulatorio" del Proyecto "Desarrollo de la Industria de las Tecnologías de la Información" (Prosoft 2.0), tiene por objetivo general identificar las políticas públicas existentes en las entidades federativas para el desarrollo del comercio electrónico con la finalidad de crear criterios uniformes en el ámbito local.

En particular se realizó el mapeo de instrumentos programáticos y jurídicos de Colima, Distrito Federal, Jalisco, Sinaloa y Yucatán, tomando como base las recomendaciones de la Secretaría de Economía y los acuerdos entre el Consultor y la CANIETI. La idea ha sido identificar estrategias locales a favor del desarrollo y crecimiento del comercio electrónico, o bien, la ausencia de objetivos sectoriales, con la finalidad de aportar algunas recomendaciones de líneas de acción.

Se destaca que las diferencias entre las cinco entidades estudiadas abarcan temas de gobierno, instituciones (políticas, legislativas, administrativas o jurisdiccionales) o de la disponibilidad de recursos para implementar cambios a favor de la innovación. La armonización de políticas públicas parte de la idea de que la globalización producida por las TIC ha creado enormes puentes de comunicación entre regiones y países, y ello

no puede quedar ausente de los planes y programas de gobierno que elaboren las entidades federativas que componen la República Mexicana.

B) Como premisa del proyecto, se considera que las políticas públicas tienen por objeto dar respuesta, por parte del Estado, a las necesidades de la sociedad; consisten en las acciones que un gobierno emprende o deja de emprender para resolver una problemática específica y se encuentran contenidas en los planes y programas de gobierno. El origen de las mismas puede estar en la legislación federal o estatal, así como en los programas de los tres ámbitos de gobierno: federal, estatal o municipal.

La cuestión relativa a la construcción de políticas públicas, es decir, la planeación, tiene en nuestro país su fundamento en el Apartado A del Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la Ley de Planeación del 5 de enero de 1983. Cada entidad federativa cuenta también con su legislación en materia de planeación del desarrollo que sirve de fundamento para la elaboración y diseño de sus correspondientes planes estatales de desarrollo y de los programas que de él deriven.

C) Se han analizado referentes internacionales, tales como Metas de Desarrollo del Milenio (Organización de las Naciones Unidas – ONU); Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (Unión Internacional de Telecomunicaciones – UIT); Estrategia para la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe -eLAC- (Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL); Alianza para el Gobierno Abierto, declaratoria suscrita

por ocho países (Estados Unidos, Brasil, México, Noruega, Reino Unido, Sudáfrica, Indonesia y Filipinas) en el año 2011; Cumbre de las Américas 2012 (Organización de los Estados Americanos-OEA), de abril del 2012; y Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC). Todos para que sirvan como referentes.

La información de esos organismos revela que existen 146 países en los que el gobierno ha implementado políticas, estrategias o planes nacionales que tienen por objeto el acceso universal a la banda ancha, por lo que esta tendencia mundial a la inclusión digital debe ser considerada en los programas de las entidades federativas de la República Mexicana.

Existen referencias, como la Agenda Digital Europea, que ha identificado las áreas de oportunidad más importantes y varios documentos que señalan que una efectiva política pública es aquella que *"promueve los resultados positivos, mientras minimiza las regulaciones incómodas, confusas o cambiantes".*

Existen incluso, recomendaciones sobre "*las buenas prácticas para la elaboración de los programas*", como son aplicar políticas transversales; ajustar las políticas a cada economía haciendo un análisis de mercado; llegar a consensos con los actores del entorno digital (gobernanza); asegurar el cumplimiento del plan (por ejemplo, con instrumentos legales); considerar la oferta y demanda de cada sector; elaborar el plan con una vigencia adecuada (tres a cinco años); detallar metas y estrategias medibles; considerar a grupos vulnerables para la adopción de acciones diferenciadas; asegurar que la legislación sea acorde con el plan (Vg. en materia de protección de datos, firma digital

o gobierno electrónico); y contar con varias agencias para que el plan pueda implementarse de manera flexible.

En casi todos los documentos internacionales revisados resalta la idea de que los asuntos institucionales son un aspecto fundamental para dar cauce a las funciones de formulación de políticas públicas y de regulación. Entes como APEC, son enfáticos al decir que el papel del gobierno es fundamental como un agente primordial para facilitar el desarrollo del comercio electrónico con procesos transparentes y consistentes. Para ello, la reglamentación debe ser necesaria, neutral, competitiva y efectiva. En todo momento las economías deben favorecer a la autorregulación.

D) Del ámbito nacional se valoraron la agenda de la Comisión de Desarrollo Digital de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) del 7 de diciembre de 2009; la propuesta de Agenda Digital Nacional que la industria (AMIPCI, CANIETI, AMITI) elaboró en 2011 con aportaciones de la Comisión de Acceso Digital de la Cámara de Diputados; la Agenda Digital.Mx del 28 de marzo del 2012 de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; el "Estudio de Agendas Digitales para la Elaboración de un Programa de Desarrollo Digital (PDD 2012-2018)", el cual se realizó en diciembre de 2012 por el Instituto Tecnológico de Monterrey a través de su Centro de Estudios de Internet y Sociedad (CEIS) a encargo de la AMIPCI; Programa para un Gobierno Cercano y Moderno del 30 de agosto de 2013; la Estrategia Digital Nacional (EDN) anunciada el 25 de noviembre del 2013 por el Presidente de la República; el

Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018; las agendas del PROSOFT (2.0 y 3.0); y los objetivos de las Agendas Estatales y Regionales de Innovación en construcción por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) con el apoyo de la Fundación México Estados Unidos Para la Ciencia (FUMEC).

E) En el estudio se mencionaron algunos indicadores generales del sector de las TI y los básicos sobre el avance del comercio basado en las TI. Entre otros rubros, se destaca que en México la aportación de la Economía Digital es del orden del 2.8% (Argentina 3.9 y Brasil 3.6%), del cual solo el 0.5% corresponde a comercio electrónico (Argentina 0.6% y Brasil 1%), mientras que el PIB relativo al comercio electrónico en Inglaterra es del 2.6%, en Suecia del 6% y en España del 1.7%. En el caso concreto de las entidades estudiadas, se obtuvo:

Colima. Conforme al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el 2010 se encontraba en el lugar 7 del Índice de Desarrollo Humano México y, de acuerdo con el Banco Mundial (Doing Business 2012) se ubicaba en el primer lugar como la entidad en la que es más fácil hacer negocios. En materia de competitividad el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) le confirió el sitio 9 y el Índice Global de Gestión Regulatoria de las Entidades Federativas, elaborado por COFEMER y la Cámara de Diputados en el año 2012 le otorgó el segundo lugar. Según el INEGI, en Colima el 51.48% de la población usa las computadoras, mientras que el 45.69% de la misma usa Internet.

Distrito Federal. El PNUD posicionó a la capital del país en el primer lugar del Índice de Desarrollo Humano y Doing Business México 2012 en el trigésimo lugar de su clasificación general de los Estados en los que es más fácil hacer negocios. El IMCO le ha dado el primer sitio dentro del Índice de Competitividad Estatal y en cuanto al Índice Global de Gestión Regulatoria de las Entidades Federativas ocupa el primer sitio. Según el INEGI, en el Distrito Federal el 58.23% de la población usa las computadoras, mientras que el 53.60% de la misma usa Internet.

Jalisco. El PNUD posicionó a esta entidad en el 15º sitio del Índice de Desarrollo Humano 2010 y Doing Business le dio lugar 21 entre los estados en los que es más fácil hacer negocios. En materia de competitividad el IMCO le otorgó el 13º lugar y el Índice Global de Gestión Regulatoria de las Entidades Federativas la 11ª posición. Según el INEGI, en Jalisco el 48.20% de la población usa las computadoras, mientras que el 43.65% de la misma usa Internet.

Sinaloa. El PNUD posicionó a esta entidad en el 9° sitio del Índice de Desarrollo Humano 2010 y Doing Business le dio el lugar 6 entre los estados en los que es más fácil hacer negocios. En materia de competitividad el IMCO le otorgó el 11º lugar y el Índice Global de Gestión Regulatoria de las Entidades Federativas la 16ª posición. Según el INEGI, en Sinaloa el 43.7% de la población usa las computadoras, mientras que el 38% de la misma usa Internet.

Yucatán. Según el PNUD esta entidad se encuentra en el 20º sitio del Índice de Desarrollo Humano 2010 y Doing Business le confiere el lugar 16 entre los estados en los que es más fácil hacer negocios. En materia de competitividad el IMCO le otorgó el 19º lugar y el Índice Global de Gestión Regulatoria de las Entidades Federativas la 10ª posición. Según el INEGI, en Yucatán el 37% de la población usa las computadoras, mientras que el 31.8% de la misma usa Internet.

Conforme al Estudio de Comercio Electrónico 2013 de la AMIPCI el mayor número de empresas que participa en el e-business se encuentra en la zona Centro-Sur del país (D.F., Estado de México y Morelos), representando el 50% del total nacional. Le sigue la zona Noroeste (Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas) con un 14%; Occidente (Colima, Jalisco, Nayarit y Michoacán) con 9%; Sureste (Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán) con 7%; Oriente (Hidalgo, Puebla, Tlaxcala y Veracruz) con 5%; Centro-Norte (Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas) con 5%; Noroeste (Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Sinaloa y Sonora) con el 4%; y la Zona Suroeste (Chiapas, Guerrero y Oaxaca) con 2%. El otro 5% de empresas tienen su matriz en otro país.

Un estudio del 2014 del Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO) destaca que 6 de los estados más emprendedores tienen -en proporción a su población-, concentran 55% de los emprendedores de TI del país: **Jalisco**, Baja California, Nuevo León, **Distrito Federal, Yucatán** y Sonora.

México se encuentra en la última posición en digitalización entre los países de la OCDE, y en la quinta posición en América Latina, con un valor de 37.05 puntos para el año 2011. Como ya se dijo, en el Índice de Competitividad Global que emite el World Economic Forum, México se encuentra en lugar 144 con bajos niveles en lo que se refiere a preparación tecnológica e innovación.

F) La primera revisión de leyes y programas locales revela que México ya cuenta con importantes instrumentos para el fomento del comercio electrónico, pero sólo en el ámbito federal. Las entidades poco han escrito –en leyes, planes o programas- para hacer efectivo el desarrollo de la economía digital. La evaluación de políticas públicas es fundamental para medir críticamente la eficacia de los instrumentos, planes, programas y agendas de desarrollo.

México se ha insertado en los sistemas de evaluación del desempeño y de medición de la eficacia de las políticas públicas en temas puntuales, por lo que es importante que las entidades federativas se adhieran a modelos metodológicamente consolidados.

El esquema del Gobierno Federal relativo al seguimiento a las políticas públicas y a realizar su evaluación periódica, el cual realiza la Oficina de la Presidencia con el apoyo de las dependencias y entidades de la Administración Pública, es una herramienta institucional que puede ser considerada referente para las entidades federativas.

Igualmente lo es el esquema a cargo de la Coordinación de Estrategia Digital Nacional y de las políticas públicas en materia de TIC, creada el 2 de abril de 2013, la cual tiene encomendada la función de atender los temas de coordinación, emisión, expedición de lineamientos y ejecución de todos los temas de la Estrategia Digital Nacional.

De concebirse otra instancia, es recomendable que las entidades federativas cuenten con una Unidad que tenga a su cargo la tarea de orientar la emisión y ejecución de políticas públicas y lineamientos, así como los mecanismos de implementación, derivados de los programas o agendas digitales.

En particular es clave que existan mecanismos para medir el grado de eficacia de las políticas públicas locales en materia de economía digital que, en su apartado de comercio electrónico, tiene un papel catalizador para el cambio conforme a lo que sostiene la CEPAL.

Si bien las entidades federativas carecen de atribuciones en varios temas relacionados con telecomunicaciones, comercio o Internet, y que además no cuentan con los recursos necesarios para invertir en infraestructura, sí pueden consolidar un marco de políticas que actúen sobre los factores críticos que condicionan el despliegue de su respectiva economía digital, como son asegurar la equidad en el acceso y uso de las TIC, aspectos que tienen elementos de interés público, en tanto facilitan la provisión de servicios sociales (gestión pública, salud y educación) y de bienes públicos.

Esas políticas públicas deben incidir en los 3 componentes de la economía digital: infraestructura de redes de banda ancha, la industria de aplicaciones TIC y los usuarios finales.

Las políticas públicas locales deben promover servicios facilitados por las TIC, sobre todo en la industria de procesos de negocios y la de procesos analíticos o de conocimiento.

Para el diseño de las políticas públicas se debe contemplar que los procesos de negocios incluyen aplicaciones horizontales como servicios financieros, contables y de recursos humanos, así como los procesos de negocios verticales asociados a actividades específicas como la financiera, el sector público, el sector manufacturero, el comercio, las telecomunicaciones, el transporte y la salud.

Las políticas públicas locales deben considerar a los usuarios finales (individuos, empresas y gobierno) que definen el grado de absorción de las aplicaciones digitales mediante su demanda por servicios y aplicaciones.

Las políticas públicas deben basarse en diagnósticos sobre el cómo las empresas pueden mejorar la eficiencia de los procesos productivos. El diseño e implementación de las políticas públicas para el sector de las TI debe considerar a la sociedad, la industria, la academia y el gobierno. Para su diseño las entidades federativas deben tener en cuenta que existen recomendaciones internacionales sobre "las buenas prácticas para la elaboración de los programas" sobre las TIC.

Si bien la EDN es un referente para actualizar las agendas vigentes y construir las nuevas, hay experiencias como la Agenda Digital Europea, donde se establece que una efectiva política pública es aquella que promueve los resultados positivos, en las que las políticas digitales deben estar equilibradas entre obtener el máximo potencial de las tecnologías a la vez que nadie quede rezagado en la inclusión digital.

Las cinco entidades estudiadas: Colima, Distrito Federal, Jalisco, Sinaloa y Yucatán, reconocen el creciente papel que ha tenido el sector de las TI como medio para incrementar sus índices de bienestar humano, productividad, competitividad y crecimiento económico, para lo cual han hecho algunas reflexiones en los planes, programas u otros instrumentos de política pública. No obstante, las políticas públicas para el sector de las TI en general y para la Economía Digital en particular, están más desarrolladas en el ámbito federal.

En cuanto al diseño (hechura) de los instrumentos de política pública se considera necesario que las entidades federativas procuren la congruencia con el Sistema Nacional de Planeación que, no solamente exige la teoría de las políticas públicas, sino las propias leyes locales.

G) Derivado de la revisión hecha a los **Planes de Desarrollo** de las entidades mencionadas en los temas de TI, economía digital y comercio electrónico se encontró que:

Las Leyes de Planeación de Desarrollo de las entidades federativas analizadas definen lo que es un Plan de Desarrollo y

establecen el procedimiento para elaborarlo, pero no establecen lo que se debe entender por "política pública", como sí lo hace –por ejemplo- la ley del Estado de Quintana Roo. De ahí que una primera recomendación sea convocar a generar un concepto que estandarice conceptualmente la Planeación y programación del desarrollo.

El Plan Estatal de Desarrollo de Colima, junto con el del Distrito Federal, es de los pocos que establece el rumbo de su Agenda Digital, mediante la fijación de 22 metas concretas. Sin embargo, esas metas están más enfocadas a los asuntos de e-educación, e-gobierno, cédula ciudadana, expedientes electrónicos y participación ciudadana, que a la promoción de la economía digital incluyendo el e-commerce.

Para el desarrollo de la economía digital y los negocios electrónicos, Colima solamente tiene dos metas genéricas en su Plan de Desarrollo: Establecer un convenio de colaboración con las organizaciones del sector productivo para de manera conjunta diseñar la estrategia de apoyo a las PYMES en el ámbito de las TI; y realizar un proyecto que permita intercomunicar y simplificar el acceso a las TIC en todas las empresas que realizan operaciones en relación al Puerto Interior.

De los Planes de Desarrollo estudiados, el de Colima es el único que invita a promover la armonización normativa de las TI, cuando dice en uno de sus objetivos lo siguiente: Efectuar mediante la participación de un grupo interdisciplinario un análisis comparado de la normatividad nacional e internacional

que sirva como base para actualizar el marco normativo del Estado en materia de TIC e impulsar su difusión.

El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal es el único que menciona expresamente el tema del Comercio Electrónico, cuando entre una de sus líneas de acción dice que se debe: "*Avanzar en las siguientes vertientes de la Agenda Digital: e-Salud, e-Educación, e-Justicia, e-Seguridad, e-Comercio, e-Anticorrupción y e-Gobierno*".[130] Sin embargo, no define políticas públicas específicas. Aunque no delinea las metas, objetivos o estrategias que debe tener la Agenda Digital (a diferencia de Colima que sí le dedica un apartado), únicamente establece las vertientes generales.

El Plan Estatal de Desarrollo de Jalisco se enfoca al tema de la disminución de la brecha digital en los sectores productivo y social de la entidad, cuestión que es interesante porque promueve la inclusión hasta la referente al ámbito económico. No obstante, no precisa estrategias para los negocios digitales, aunque le confiere relevancia al fortalecimiento de la Agenda Digital, no dice expresamente cuáles serían los tópicos de la misma. Sin embargo, se pudiera decir que el texto de todo el Plan da "pistas" sobre el alcance de aquella cuando se construya.

De los Planes revisados, el de Jalisco es el único que se pronuncia a favor de establecer sinergias con los objetivos y estrategias federales, pero solo por lo que hace al mejoramiento de la Administración Pública y elevación del índice de gobierno

[130] Ibid.

electrónico. Los demás Planes son omisos en cuanto a crear un marco de armonización con el resto de la República.

El Plan de Desarrollo de Sinaloa se centra en los temas de gobierno electrónico y la promoción de habilidades digitales en el sistema educativo. Aunque no se refiere expresamente a los temas de economía digital, apenas define una sencilla meta para fomentar el desarrollo de la industria de nuevas tecnologías, favoreciendo la "cultura empresarial digital".

El Plan de Sinaloa no da pautas para una Agenda Digital y no menciona su posible existencia, tampoco da lineamientos para el desarrollo de la economía digital y menos del comercio electrónico.

Entre los Planes de Desarrollo estudiados, el de Yucatán es el que más espacio dedica al tema de la Sociedad de la Información, aunque está más enfocado hacia objetivos tendientes a disminuir la brecha digital en el estado (más conectividad, mejor infraestructura). O sea, poco aporta a los temas de la economía digital en sentido estricto.

El Plan de Desarrollo del Estado de Yucatán delinea estrategias para consolidar la infraestructura de redes y servicios electrónicos del estado en educación, salud, seguridad y servicios públicos; impulsar mayor competencia y competitividad del sistema de telecomunicaciones en el estado; y fomentar mecanismos para el acceso de Internet público en todo el territorio estatal. Parte de esas estrategias, se pueden

considerar sustento de una mayor economía digital, pero solo a nivel de interpretación.

Aunque en el Plan de Desarrollo de Yucatán no se habla expresamente de economía digital o del e-commerce, sí tiene una iniciativa en la materia cuando dice que se debe promover la conectividad para potenciar la digitalización de los procesos productivos de las empresas o de apoyar a las PYMES mediante las TIC (pág. 302).

Yucatán no menciona en el Plan de Desarrollo la existencia de una Agenda Digital, y solamente menciona que se deben elaborar programas de alfabetización digital a población abierta (pág. 303). Por tanto, se debe entender que no existe una política pública de alto nivel para el tema.

Como se ha visto, todos los Planes Estatales de Desarrollo (Programa General de Desarrollo en el caso del D.F.) estudiados dedican algún apartado al tema de las TI, pero con una gran asimetría entre uno y otro, tanto en lo que hace al formato como en los objetivos, las estrategias y las metas.

Colima, Distrito Federal y Jalisco, son las únicas entidades que hacen alguna referencia expresa a los temas de economía digital a nivel de sus respectivos Planes de Desarrollo. Sin embargo, los diagnósticos o referencias que se hacen sobre el tema de negocios digitales o e-commerce son bastante superficiales.

H) En cuanto a los resultados del estudio de los **Programas de Desarrollo** (sectoriales, especiales, regionales, institucionales, de mediano plazo, etc.) resultó que:

De los mapeos de programas de desarrollo de las cinco entidades federativas objeto de este estudio, se desprende que no es pública la información sobre su contenido, lo que solo permite colegir que no se han actualizado, o bien, que no se han elaborado.

De los instrumentos localizados con carácter de programas, se encontró que no existe correspondencia entre uno y otro en los temas de desarrollo de las TI en general, pues unas entidades abordan temas de brecha digital como centro de la política pública y otros le dan ese rango a la innovación, o bien, al gobierno electrónico y a la educación.

En cuanto a temas relacionados con la economía digital y el comercio electrónico se encuentran enfoques también variados. Por ejemplo, Colima se enfoca a la Red de Centros Municipales de Negocios; el Distrito Federal a incubadoras de nuevas empresas altamente competitivas; Jalisco se refiere a negocios electrónicos y en sus programas abunda en temas de software, o centros de manejo logístico por Internet; Sinaloa puntualiza acciones de comercio exterior (Exporta Web) y otras para innovación con las TI; y Yucatán recalca que las TI han favorecido más al sector de servicios que al resto de la economía local, sin definir estrategias para aprovechar el contexto en este y otros sectores.

Se considera que los esquemas de Jalisco para la integración de los nuevos modelos de negocio derivados de las nuevas tecnologías pueden servir de referente al resto de las entidades. Igualmente debe ser referente la política pública de Colima para

crear espacios geográficos que vinculan a empresas con mercados, universidades, centros de investigación y desarrollo, agentes financieros, incubadoras, aceleradoras y gobierno; con el propósito de fomentar la creación, innovación y mejora de tecnologías.

Cada entidad federativa estudiada ha elaborado sus políticas públicas en el marco de su realidad local y de las potencialidades que puede ofrecer a los mercados digitales, sin embargo existen áreas de oportunidad para que los programas de desarrollo se enfoquen. En los temas de economía digital es útil el Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018 del 16 de Diciembre de 2013 como referencia de alineación de los programas de desarrollo locales.

I) El análisis de las **Agendas o sus equivalentes,** permite formular las siguientes conclusiones:

A partir de la información publicada por la Unidad de Gobierno Digital del Gobierno de la República, solamente en 5 entidades se muestra que tienen Agenda Digital o equivalente: Colima, Distrito Federal, Hidalgo, Jalisco y Quintana Roo, de los cuales Colima, D.F. y Jalisco corresponden al objeto de estudio de este reporte[131].

Desde el punto de vista jurídico, es importante señalar que las Agendas Digitales no cuentan con un marco que fundamente su valor legal en ninguna de las entidades federativas estudiadas.

[131] Sin embargo, Sinaloa ha reportado una Agenda Digital dentro del texto del Programa Sectorial 2011-2016 de Gestión Pública e Innovación Gubernamental, cuyo texto no se ha localizado.

En efecto, como se ha visto en este estudio, las leyes de Planeación solamente reconocen como instrumentos de política pública a los Planes y Programas de Desarrollo, y no mencionan otros.

Conforme a lo expuesto en el epígrafe anterior, se recomiendan tres escenarios para su reconocimiento formal: a) Que se reformen las leyes locales para darles cabida y la debida formalidad; b) Que se les reconozca como programas. En esta segunda hipótesis se encuentra Quintana Roo, que le dio carácter de "programa especial" (Programa Especial de Agenda Digital), modalidad reconocida en su Ley de Planeación; y/o c) Que los Planes de Desarrollo las mencionen como otro instrumento adicional de política pública, como ocurre en los casos de Colima, Distrito Federal y Jalisco, mientras que ni Sinaloa ni Yucatán las mencionan en los Planes de Desarrollo. Cabría agregar otra alternativa, que es el procedimiento seguido por la Estrategia Digital Nacional, la cual se fundamenta en el "Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018".

De la información recabada se desprende que no es homogénea la presentación ni el nombre de cada instrumento conocido como Agendas. Unas son "presentaciones" de una política pública (Colima, D.F. e Hidalgo), otra es Agenda Digital (Jalisco) y otra es Programa Especial de Agenda Digital (la más apegada a las leyes de Planeación).

Ninguna de las entidades federativas estudiadas cuenta con algún instrumento que se corresponda armónicamente con la Estrategia Digital Nacional del 2013, lo cual se entiende por lo

reciente de ésta, pero resulta necesario encauzar algún tipo de vinculación entre los objetivos nacionales con los locales. No obstante, es importante señalar que se sabe que Colima, Jalisco y Yucatán están elaborando sus nuevas Agendas o Estrategias con este referente nacional.

En la Agenda de Colima se vislumbra el tema de la economía digital, al considerar el apartado de *Desarrollo Digital del Sector Empresarial*, pero apenas circunscrito al tema de trámites gubernamentales para la apertura de empresas.

La Agenda del Distrito Federal -apenas enunciada en el Programa General de Desarrollo- busca privilegiar la creación de una "smart city", y poco explora el tema del e-commerce. El Manifiesto de Gobierno Abierto CDMX focaliza más intenciones respecto del e-gobierno.

En el caso de la Agenda Digital de Jalisco, se dice que es una estrategia para fortalecer con TIC los 19 programas sectoriales del Plan Estatal de Desarrollo; pero estos aún no han sido difundidos.

Sinaloa afianza los temas de su Agenda a los temas de Prosoft que, si bien son federales, pudieran incidir positivamente en el comercio electrónico, pero careciendo de políticas públicas locales expresas.

De Yucatán solamente se pueden atisbar propósitos derivados de su Plan de Desarrollo, en tanto se construye su propia Agenda Digital.

A manera de colofón se debe decir que en los temas de economía digital y comercio electrónico no existe a nivel local un sistema de armonización, información, seguimiento, evaluación y difusión del impacto de los programas; y que coadyuve en fomentar la alineación transversal.

J) En la etapa de propuestas de políticas públicas en materia de comercio electrónico se citó a la CEPAL, para la cual la economía digital "*es una fuerza crucial para impulsar el cambio estructural, avanzar en la reducción de la desigualdad y fortalecer la inclusión social que tanto necesitan los países de la región*".

Para construir respetuosas propuestas, se partió de la siguiente realidad de las políticas públicas locales:

1) No se apegan al Sistema Nacional de Planeación, previsto en el Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

2) No definen lo que se debe entender por "política pública";

3) No se apegan a las Leyes de Planeación de sus respectivas entidades federativas;

4) No se reflejan en los Planes de Desarrollo, considerados –al menos legalmente- como la cúspide de los instrumentos de planeación;

5) No se han elaborado, en el caso de existir, agendas digitales que sigan procesos de rigor previstos en las normas de planeación del desarrollo;

6) No se fundamentan las agendas digitales en ninguna norma que coadyuve en su cumplimiento;

7) No se corresponden las políticas de desarrollo digital local a los lineamientos nacionales;

8) No existe armonía de las políticas públicas de una entidad con las otras entidades federativas, al menos de su región;

9) No comprenden elementos (estrategias, objetivos ni líneas de acción) vinculadas con políticas a favor de la economía digital o del comercio electrónico;

10) No contienen parámetros de evaluación de la política digital;

11) No cuentan con indicadores –fuera de los internacionales o nacionales- que les sean útiles para medir la eficacia de las acciones públicas o privadas relativas al sector de las TI;

12) No sistematizan la organización gubernamental o institucionalidad del seguimiento de estas políticas;

13) No se registran datos sobre la utilidad o viabilidad de políticas para el sector de las TI;

14) No se definen plazos o vigencias (más allá de las sexenales) para atender la problemática o asumir el área de oportunidad.

15) En los esquemas de política pública revisados no se encontraron modelos de consulta, actualización, consejos de expertos, vinculación con los comités de planeación del

desarrollo (COPLADEs), ni algún otro mecanismo de análisis y discusión. Dada la especialidad de los temas de TI y del comercio electrónico en particular, la integración de equipos de personas capacitadas del gobierno y fuera de él debe ser considerada como relevante. Aquí se ha recomendado seguir el ejemplo del nuevo Prosoft 3.0 que formó un Consejo Asesor a principios del 2014, pues con él se fomenta la creatividad de los actores o analistas para definir rutas y soluciones con metas claras, inventar nuevos desafíos u alternativas.

16) Es indispensable comentar que, desde el punto de vista estrictamente jurídico, los temas de comercio son competencia federal conforme al Código de Comercio (artículos 89 al 114); y que del mismo modo se ha convertido en facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar en materia de Tecnologías de la Información y la Comunicación, aspecto que deberá dilucidarse a nivel de detalle en leyes secundarias para saber hasta dónde pueden los Estados y el Distrito Federal dictar normas concurrentes en la materia. Sin embargo, la promoción de las actividades productivas, como el comercio, realizables a través de las TI, sí pueden (y deben) formar parte de políticas públicas de las entidades federativas, en virtud de que son esenciales para el desarrollo económico local.

17) Aunque el tema particular de diagnósticos no forma parte de este trabajo, es importante poner en relieve la importancia de la realización de estadísticas; consolidación

de datos sobre la dinámica local de las TI y el comercio electrónico; precisión de las capacidades, retos, talento humano, áreas de oportunidad, tipos de inversión y perspectivas de mercado; así como del desempeño actual del sector y del valor o tamaño del aparato productivo actual en tecnología. Es necesario que se definan los sectores maduros, dinámicos y emergentes para concebir los enfoques en las áreas industrial, de servicios y, en particular, de comercio electrónico. El rol de las MIPYMES, los valores de la competencia y transacciones, las dimensiones de la innovación y otras prioridades de fomento con enfoque local deben ser analizados cualitativa y cuantitativamente.

K) Siguiendo la lógica de la planeación del desarrollo, un paso importante a seguir es la alineación de las políticas públicas locales con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND), en este caso, respecto del emitido para el periodo 2013-2018 por el Presidente de la República Enrique Peña Nieto[132]. Más allá de tratarse de un proceso meramente político, las entidades federativas cuentan- en sus respectivos ordenamientos sobre planeación (aplicables al estado y municipios, o bien al D.F. y sus delegaciones)- con normas donde se estipula que es obligatoria la "congruencia" con el Plan Nacional de Desarrollo. En efecto, las entidades federativas objeto de este estudio (al igual que muchas otras de la República), fundamentan ese

[132] DECRETO por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Diario Oficial de la Federación del 20 de mayo de 2013. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299464&fecha=20/05/2013

proceso programático de alineación respecto del PND (y los programas que deriven del mismo) en dispositivos legales contemplados en sus respectivas Leyes de Planeación para el Desarrollo y que se citan textualmente en este estudio.

A los tomadores de decisiones federales o locales les corresponderá ponderar, en el contexto de consulta, coordinación o del sistema de planeación democrática que procedan legalmente, cuándo y qué asuntos deben alinearse con miras a encauzar el desarrollo de la economía digital y los negocios electrónicos. Los Comités para la Planeación del Desarrollo (COPLADE) o equivalentes, serían hasta ahora el foro de análisis jurídicamente válidos.

La cuestión a dilucidar es: ¿respecto de cuál programa se deben alinear las entidades federativas en materia de comercio electrónico? Para tal efecto se recomiendan los siguientes: Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018; Estrategia Digital Nacional y Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018.

Una cuestión que pudiese parecer una mera cuestión semántica, lo constituye el nombre que debería tener el instrumento que contenga la política pública para el desarrollo de los negocios digitales inscritos en los temas de economía digital, que a su vez forman parte de otras cuestiones mayores -integrales, transversales o universales- como son la innovación y el desarrollo digital de la República Mexicana.

Como anteriormente se indicó, ni la jerga jurídica ni las leyes de planeación reconocen agendas o estrategias digitales con ese nombre, sino que únicamente dan valor a los Planes de Desarrollo y programas que deriven de los mismos.

Por tanto, una respetuosa sugerencia que se hace es que las políticas públicas se concentren en un Programa de Innovación y Desarrollo Digital de cada entidad federativa, de tal manera que se aborden integralmente todas las cuestiones del sector de las TIC, como sería el tema de la economía digital y sus derivados que corresponden a este trabajo (e-business y el e-commerce)[133].

L) Derivado de lo antes expuesto, en la parte final de este estudio se formularon recomendaciones para un "Eje de Comercio Electrónico" de un **Programa de Innovación y Desarrollo Digital**, con seis objetivos sectoriales:

Objetivo Sectorial I. Promover ante las instancias del Gobierno Federal y de la industria de las telecomunicaciones e Internet, la provisión de elementos básicos de infraestructura para encauzar la conectividad local mediante redes de acceso local, puntos de acceso público y asequibilidad.

Objetivo Sectorial II. Promover la armonización jurídica de la entidad respecto de la Federación, otras entidades y el entorno internacional para facilitar el desarrollo del comercio electrónico entre las empresas locales o asentadas en la entidad, o bien, para facilitar nuevas inversiones en el sector.

[133] Véase el caso de la Estrategia de Innovación y Desarrollo Digital que lanzó el Municipio de La Paz, Baja California Sur, en mayo 25 del 2014.

Objetivo Sectorial III. Promover servicios y aplicaciones para los usuarios individuos, empresas y gobierno.

Objetivo Sectorial IV. Desarrollar una política de fomento para que los usuarios finales –individuos, empresas y gobierno- logren mejores niveles de absorción de las aplicaciones digitales mediante su demanda por servicios y aplicaciones.

Objetivo Sectorial V. Promover la innovación y digitalización en las empresas para incrementar su competitividad y productividad.

Objetivo Sectorial VI. Promover el Desarrollo Digital de los Sectores Estratégicos y Emergentes de la Entidad.

M) Si bien la alineación de políticas de la Federación y con las de los Gobiernos locales debe ser coetánea con el análisis de la viabilidad de las mismas, la reflexión del entorno nacional sirve de base para hacer énfasis en factores locales que definan la pertinencia de su instrumentación. Las políticas públicas, para que sean viables, se deben ajustar a cada economía local haciendo un análisis del mercado; y contar con instituciones para que puedan implementarse de manera flexible.

N) una recomendación general para las entidades federativas es que deben construir sistemas estatales de información sobre la incorporación y uso de TIC en las empresas que permitan monitorear y evaluar los resultados de las políticas. Al final del día, es fundamental auspiciar la gobernanza, a fin de que existan los mecanismos apropiados para la coordinación de políticas.

GEV Asesores Internacionales, S.C.

México, Julio 2014