

# América Latina Puntogob

casos y tendencias en gobierno electrónico

Rodrigo Araya Dujisin  
Miguel A. Porrúa Vigón  
Editores

Susana Finquelievich  
Mila Gascó  
Ester Kaufman  
Claudio Orrego Larraín  
Ana María Raad  
Katherine Reilly  
Raúl Pacheco Vega  
Francisco J. Proenza



INSTITUTO LATINOAMERICANO DE CIENCIAS SOCIALES



PLACESO  
SEDE ACADÉMICA DE CHILE



Organización de los Estados Americanos  
OEA

América Latina Puntogob  
Casos y tendencias en Gobierno Electrónico

COEDICIÓN FLACSO / AICD-OEA

© 2004, Rodrigo Araya Dujisin, Miguel Porrúa Vigón, editores.  
Inscripción N° 138.876, Santiago de Chile.

Derechos de edición reservados para todos los países por:

© FLACSO-Chile  
Av. Dag Hammarskjöld 3269.  
Vitacura, Santiago de Chile.  
Teléfono: 290 02 00  
Fax: 290 02 63  
www.flacso.cl

© AICD-OEA  
1889 F Street N.W 7th Floor  
Washington DC 20006. USA  
Teléfono: 1 202 458 3510  
Fax: 1 202 458 3904  
www.iacd.oas.org

350 Araya Dujisin, Rodrigo; Porrúa Vigón, Miguel A., eds.  
A663 FLACSO-Chile; AICD-OEA.  
América Latina pontogob: casos y tendencias  
en gobierno electrónico. Santiago, Chile, FLACSO-  
Chile, 2004.  
256 p. Coedición FLACSO-Chile/AICD-OEA.  
ISBN: 956-8358-00-5  
ISBN: 0-8270-4646-4

GOBIERNO ELECTRÓNICO / MODERNIZACIÓN DEL  
ESTADO / INTERNET / TECNOLOGÍA DE LA INFORMA-  
CIÓN / SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN / ADMINIS-  
TRACIÓN PÚBLICA / AMÉRICA LATINA

Ninguna parte de este libro, incluido el diseño de la portada,  
puede ser reproducida, transmitida o almacenada, sea por  
procedimientos mecánicos, ópticos, químicos o  
electrónicos, incluidas las fotocopias,  
sin permiso escrito del editor.

Texto compuesto en tipografía *Palatino 11/13*

Diagramación interior: *Marcela Contreras, FLACSO-Chile.*  
Producción editorial: *Marcela Zamorano, FLACSO-Chile.*  
Diseño de portada: *Claudia Winter.*

Se terminó de imprimir esta  
PRIMERA EDICIÓN  
de 1000 ejemplares,  
en los talleres de LOM Ediciones,  
Maturana 9, Santiago de Chile,  
en abril de 2004.

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

# *América Latina Puntogob*

CASOS Y TENDENCIAS EN GOBIERNO ELECTRÓNICO

Rodrigo Araya Dujisin  
Miguel A. Porrúa Vigón  
*Editores*

Susana Finquelievich  
Mila Gascó  
Ester Kaufman  
Claudio Orrego Larraín  
Ana María Raad  
Katherine Reilly  
Raúl Pacheco Vega  
Francisco J. Proenza



FLACSO-Chile



Organización de los Estados Americanos  
AICD



## ÍNDICE

Presentación Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo <i>L. Ronald Scheman</i>	11
Presentación Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Chile <i>Francisco Rojas Aravena</i>	13
Presentación del Departamento de Gobierno de la Universidad de Chile <i>Eduardo Araya Moreno</i>	15
Introducción: gobierno electrónico en América Latina <i>Rodrigo Araya Dujisin / Miguel A. Porrúa Vigón</i>	17
PRIMERA PARTE MARCO GENERAL PARA OBSERVAR EL E-GOBIERNO	
Tres perspectivas para observar el gobierno electrónico <i>Rodrigo Araya Dujisin</i>	23
Los caminos hacia el e-gobierno: estrategias y recomendaciones <i>Claudio Orrego Larraín</i>	41
Alianzas público-privadas para el desarrollo del e-gobierno en América Latina <i>Miguel A. Porrúa Vigón</i>	55

SEGUNDA PARTE	
CASOS Y TENDENCIAS EN AMÉRICA LATINA	
Estrategias de e-gobierno en ocho países de América Latina <i>Katherine Reilly</i>	71
Mercosur.gov: e-gobierno en Argentina, Uruguay y Brasil <i>Susana Finquelievich</i>	111
E-gobierno en Bolivia y Paraguay <i>Mila Gascó</i>	125
E-gobierno en Argentina: crisis, burocracia y redes <i>Ester Kaufman</i>	151
E-gobierno en la difusión de información ambiental en México <i>Raúl Pacheco Vega</i>	189
TERCERA PARTE	
ACCESO PÚBLICO E INCLUSIÓN DIGITAL	
Reflexiones sobre la participación en una cultura digital <i>Ana María Raad</i>	209
Telecentros: mitos y oportunidades sobre la sustentabilidad <i>Francisco J. Proenza</i>	225
AUTORES	255

## RESUMEN

### América Latina Puntogob: casos y tendencias en gobierno electrónico

La entrada de las tecnologías de la información y la comunicación en el ámbito de la administración pública ha despertado el interés general por encontrar mecanismos para que el gobierno electrónico impacte positivamente en su que hacer diario. Los gobiernos tienen urgencia por hacerse más eficientes, los ciudadanos reclaman que se hagan también más transparentes, las empresas demandan un entorno operativo que facilite su competitividad y todos los actores sociales están expectantes de mayor información y participación en la vida pública.

*América Latina Puntogob* presenta una fotografía de los procesos de modernización de la gestión pública en América Latina, así como una reflexión respecto a las transformaciones que el ejercicio de la política está experimentando a partir de la incorporación de Internet. Los trabajos incluidos en este libro revisan los procesos que se están llevando a cabo en Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Los avances registrados en esta materia en los últimos años justifican una instancia de análisis y reflexión sobre el camino recorrido. A través de perspectivas y énfasis particulares, este libro nos ofrece una mirada panorámica respecto a la inserción de América Latina en la Sociedad de la Información, en este caso a través del gobierno electrónico. *América Latina Puntogob* nos propone observar los procesos de manera amplia y comparada, de modo de aprender de las experiencias exitosas y fallidas, planteando una síntesis sobre las estrategias y principales recomendaciones para avanzar en esta materia.



## SUMMARY

### America Latina Puntogob: cases and trends in e-government

The Internet explosion has created great expectations around impacts on politics and the exercise of democracy. From the governments' points of view, the use of the Internet brings the promise of increasing efficiency, public savings, transparency, and closer contact with citizens. From the citizens' point of view, expectations tend towards more and better information, greater control over authorities, larger spheres of influence, and in general, an increase in time and resource efficiency.

*America Latina Puntogob* presents a picture of public management modernization processes in Latin America, as well as a new understanding of the transformations that the advent of the Internet has effected on the exercise of politics. The chapters included in this book document the developments that are taking place in Argentina, Bolivia, Brazil, Costa Rica, Chile, Mexico, Paraguay, Peru, the Dominican Republic, Uruguay, and Venezuela.

Through the lenses of several perspectives and emphasizing different aspects, this book offers an overview of Latin America's integration into the Information Society, with a particular focus on electronic government.

*America Latina Puntogob* asks us to look at these processes through a wide, comparative approach in order to learn from both successful and failed experiences. It summarizes strategies and key recommendations on how to move forward.

## PRESENTACIÓN

# Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo

Cuando la Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo de la OEA comenzaba su andadura a principios del año 2000, la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación al funcionamiento de la administración pública y al manejo de la relación entre los gobiernos y sus gobernados, lo que se ha dado en denominar gobierno electrónico, era relativamente escasa en los países más avanzados e incipientes en los países en desarrollo.

Desde la AICD hemos percibido siempre al gobierno electrónico como el único camino para cumplir con nuestra tarea de contribuir al fomento de la transparencia y la eficiencia en el sector público, facilitar el acceso de los ciudadanos a servicios públicos, promover la actividad económica y, en definitiva, impulsar el desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe. Este documento culmina una etapa de aportes de la AICD al gobierno electrónico en la región que incluye numerosas actividades de formación tanto en línea como presencial, misiones de asesoramiento técnico, documentación y diseminación de mejores prácticas, creación de redes de expertos, etc.

Los artículos incluidos en este documento no dejan lugar a muchas dudas acerca de la consolidación del gobierno electrónico en la región. Como se muestra más adelante, muchos países de Latinoamérica cuentan con planes sólidos de gobierno electrónico y varios han desarrollado avanzadas soluciones de e-gobierno que se han convertido en referencia internacional. La ilustración más clara del papel trascendente que el gobierno electrónico comienza a jugar en la transformación de América Latina y el Caribe es la recientemente celebrada Cumbre de Presidentes de Monterrey, cuya Declaración de Nuevo León dedica un párrafo al gobierno electrónico y a su importancia para el progreso de la región.

Por otra parte, *América Latina Puntogob* ha permitido a la AICD colaborar con una institución del prestigio de FLACSO, cuyas contri-

buciones a la agenda económica y social de América Latina son tan importantes en número como valiosas en contenido. Este documento fruto del esfuerzo conjunto de FLACSO y de la AICD, quiere ser un herramienta de apoyo a los esfuerzos de modernización y transparencia que los gobiernos de la región están llevando a cabo y reafirma el compromiso de la AICD con un tema como el gobierno electrónico, que se está convirtiendo en elemento clave del desarrollo de América Latina y El Caribe.

L. Ronald Scheman  
Director General  
Agencia Interamericana para la Cooperación y  
el Desarrollo, OEA

## PRESENTACIÓN

### Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Chile

Desde la irrupción de Internet se han generado altas expectativas respecto a su impacto en el ejercicio de la política y la democracia. Desde el punto de vista del Gobierno la utilización de Internet porta la promesa del aumento de la eficiencia y la generación de ahorros, mayor transparencia en la gestión y mayor cercanía a la ciudadanía. Desde el punto de vista de la ciudadanía las expectativas apuntan a que se puede acceder a más y mejor información, se puede ejercer control a las autoridades, aumentar los espacios de influencia y, en general, aumentar la eficiencia en el uso del tiempo y los recursos.

En forma paulatina, las instituciones públicas y políticas están siendo presionadas por una ciudadanía que ya ha comenzado a cuestionar la forma tradicional de hacer las cosas. Antes que Internet lo permitiera, nadie habría imaginado acceder a todos los archivos con la votación de cada parlamentario, o hacer trámites en línea, reclamar por un mal servicio desde la casa u oficina.

Esta creciente comunicación entre Estado y ciudadanía por medios electrónicos ha sido un componente novedoso del proceso de Modernización del Estado. Lo nuevo, sin embargo, no es el uso de la tecnología en sí, sino la posibilidad de abrir canales de comunicación cada día más directos para acercar a autoridades y ciudadanos. Es una nueva forma de mediación que afecta, sin duda alguna, los esquemas tradicionales de representación. Otra arista de éste ámbito de observación se relaciona con la posibilidad futura del voto por Internet, como uno de los grandes avances que ayudarán a resolver problemas prácticos en la realización de elecciones.

No obstante las diversas promesas y expectativas asignadas al rol de la tecnología en la política y el desarrollo, América Latina posee bajos índices de acceso a las nuevas tecnologías. En América Latina el promedio de acceso es de un 5% de la población total, mientras que en

países como Korea, Finlandia, Canadá y Estados Unidos más del 60% de la población accede a Internet.

La brecha digital entra al reducido grupo de temas de prioridad para el desarrollo. Probablemente la Brecha Digital y el control del VIH son hoy en día los temas más relevados en las agendas de los organismos internacionales. Ha aumentado significativamente la demanda por información y conocimiento en esta materia y se multiplican los estudios de buenas prácticas, los rankings de países y se enciende la luz amarilla respecto a las amenazas que implica tener un mundo fisurado, esta vez por el acceso a la información.

Este proceso de institucionalización se consolida con la convocatoria de Naciones Unidas para la primera Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información que se realizará en dos etapas. La primera sesión se realizó en diciembre del 2003 en Ginebra y la segunda parte en Estambul el año 2005.

*“América Latina Puntogob”* nos propone mirar los procesos de modernización del Estado y de inserción en la Sociedad de la Información de manera amplia y comparada, destacando aquellos factores críticos en la implementación de proyectos de gobierno electrónico.

Al presentar este libro me permito destacar la pertinencia que tiene para América Latina los trabajos que conforman este libro. Destaco además la confluencia en esta publicación de destacados profesionales de América Latina, España y Canadá quienes, desde distintas posiciones, han estado involucrados en los procesos de toma de decisiones, así como en la reflexión académica sobre la inserción de América Latina en la Sociedad de la Información. Expreso el agradecimiento de FLACSO-Chile a Susana Finkelievich, Mila Gascó, Ester Kaufman, Claudio Orrego, Ana María Raad, Katherine Reilly, Raúl Pacheco y Francisco Proenza, así como a Rodrigo Araya y a Miguel A. Porrúa, quienes coordinaron este trabajo. Quiero manifestar asimismo, mi especial gratitud a la Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo de la OEA y a su Director General, Ronald Scheman, por esta fructífera colaboración.

Este libro es parte de las iniciativas académicas de FLACSO-Chile y ha sido posible por el apoyo de gobiernos, organismos y agencias de cooperación. Expreso un agradecimiento especial a la Fundación Ford y The Hewlett Foundation por el apoyo institucional que otorgan a FLACSO-Chile.

Francisco Rojas Aravena  
Director FLACSO-Chile

## PRESENTACIÓN

### Departamento de Gobierno de la Universidad de Chile

A pesar de que la palabra modernización se origina en la expresión moda, lo efímero, la modernización del estado constituye hoy un tema permanente. Eso, porque la adecuación de la organización política de la sociedad se hace imprescindible, ante la velocidad, cantidad, e impacto de las transformaciones tecnológicas, económicas y sociales en el mundo de hoy.

Progresivamente y de manera sostenida, aunque no necesariamente bulliciosa, nos hemos aproximado a la llamada sociedad de la información, queriendo significar con aquello un proceso, que teniendo diferentes ópticas en su tratamiento –quizás la tecnología de las comunicaciones, es la más conocida– tiene un impacto social, cultural y político de gran magnitud y de singular significación histórica.

Efectivamente, estamos, en el caso de las Tecnologías de la información y de la comunicación hablando de una Revolución: Se han derribado antiguas maneras de ordenar, procesar, distribuir y utilizar la información, a partir de los desarrollos en microelectrónica y en el subsecuente desarrollo de *hardware* y *software*. Se ha avanzado de manera dramática en el ámbito de las telecomunicaciones. La Ingeniería Genética nos tiene a las puertas del mapeo integral del ser humano. Claramente esta irrupción ha provocado la obsolescencia de muchos y la obligación a otros de seguir la huella de la transformación a como dé lugar. Es decir, se ha remodelado la forma de vivir.

El impacto de la sociedad de la información -sin desconocer los efectos de la transformación provenientes de las adecuaciones de la economía- en los Estados de Bienestar es global y completa. Se transforma el paradigma de Estado, en términos de su rol, sus funciones, sus estructuras, su tamaño, su relación con la sociedad civil, y con las empresas y con los otros Estados y con las transnacionales y con las multinacionales. En suma cambian las formas de acción política y de movilización, se pierde soberanía por parte de los estados y se incorporan nuevos actores. Pero

el cambio no solo tiene impacto en la manera de hacer política, sino que tiene profundas implicancias en la forma en que es posible llevar a cabo la acción pública y particularmente la gestión pública en democracia.

Un usuario solicita un trámite y eso se traduce, a modo de ejemplo en un acto de autorización. El directivo público firma (electrónicamente) la formalización del acto una vez. Esa firma transmite simultáneamente una orden para todos los departamentos de su servicio y se archiva simultáneamente en las carpetas de todos los entes involucrados. Resultado: éxito gigantesco. Avanzamos en la Modernización de la Gestión Pública, o quizás mejor aún en la Reforma del Estado, en términos de eficiencia, efectividad, rapidez, seguridad, probidad, en suma se le entrega un mejor servicio a ese ciudadano.

Lo anterior supone un gigantesco esfuerzo para poner al alcance de todos los habitantes las facilidades que otorga la red y las posibilidades que ofrece el gobierno electrónico. Es decir es una oportunidad para avanzar en equidad.

En ese marco el desafío que se le presenta a la educación es enorme: Preparar personas con capacidad para internarse de manera útil en los laberintos de la red, es decir acceder al sueño de la biblioteca universal, utilizar la formación virtual en todos los niveles, dialogar y aprender con otros a través de las comunidades virtuales. Preparar personas con una actitud de aprendizaje permanente, lo que significa que la formación continua es una de las claves de la formación en el presente.

La Universidad ha jugado un papel relevante en investigación y desarrollo durante las décadas que han dado forma al proceso de innovación que nos ocupa. Como parte del sistema educativo y de investigación, formando profesionales capacitados para desentrañar y resolver las problemáticas de distinto orden que se nos presentan y llevando a cabo los estudios que permiten comprender e intervenir en las dinámicas y complejas realidades del mundo que estamos construyendo.

Es por ello que los temas que aborda este actualizado trabajo aparecen de la mas alta importancia. La conjunción de la sistematización conceptual y de experiencias de diferentes países latinoamericanos, así como las orientaciones que de él surgen muestran una realidad sugerente y provocadora y constituyen un estímulo para la generación de nuevos aportes.

Para el Departamento de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de Chile constituye un honor ser parte de este proceso reflexivo y propositivo, que se materializa a través de esta publicación.

Eduardo Araya Moreno  
Director Departamento de Gobierno y Gestión Pública, Instituto  
de Asuntos Públicos, Universidad de Chile

## INTRODUCCIÓN

### Gobierno electrónico en América Latina

RODRIGO ARAYA DUJISIN / MIGUEL A. PORRÚA VIGÓN

El gobierno electrónico como tema y como práctica ha ido ocupando un importante espacio en el ámbito de la modernización de los estados latinoamericanos, ya sea en la gestión pública, en la relación Estado-ciudadanía o en la labor parlamentaria. Como concepto comenzó a ser utilizado desde la segunda mitad de los noventa para dar cuenta de las transformaciones que produce la incorporación de tecnologías de información y la comunicación (TIC) en el quehacer de las instituciones públicas.

La instalación de la temática del gobierno electrónico no es casual ni espontánea, cuenta con importantes antecedentes y es parte de una tendencia internacional. El debate sobre el gobierno electrónico está vinculado a las inercias globales y a las reflexiones sobre el rol del Estado.

A partir de los años ochenta comienza a ser conocida una nueva tendencia en la administración pública. Se comienzan a incorporar conceptos y nociones desde el mundo de las empresas. La llamada “nueva gestión pública” surge como una tecnología gerencial y el caso paradigmático es Nueva Zelanda, donde se ha visto una aplicación más radical. La nueva gestión pública establece un cambio de énfasis desde lo político a lo gerencial, propone la descentralización, la reducción de costos y la flexibilidad laboral introduce la noción de competencia interna y externa, la externalización de servicios y, quizás la más importante de todas, postula un cambio de énfasis desde los procesos a los resultados, lo que implica incorporar medición de desempeño y orientación a los ciudadanos (clientes del Estado, desde esta perspectiva).

Por otro lado, en 1990 John Williamson<sup>1</sup> bautizó con el nombre de “Consenso de Washington” a un conjunto de instrumentos de política

<sup>1</sup> Williamson, John (editor). “Latin American Adjustment: How much has happened?” Institute for International Economics. Washington D.C. 1990.



sobre los cuales existía acuerdo en los círculos de la capital norteamericana respecto de las reformas estructurales que los países de América Latina debían implementar. Los diez puntos del consenso se agrupan en tres áreas principales: prudencia macroeconómica, orientación al exterior y liberalización doméstica. Al decálogo original que planteó Williamson se fueron agregando nuevos puntos, como el incremento del control y de la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la descentralización. Este decálogo formulaba un llamado a los países en desarrollo a impulsar una segunda generación de reformas estructurales para el crecimiento económico y la equidad social. La mayoría de estas reformas se pueden incluir en lo que hoy conocemos por modernización del Estado. Esta agenda es amplia, de largo plazo y compleja en lo técnico y político como se verá en el trabajo de Claudio Orrego en este libro. Incluye temas como los marcos regulatorios, la reforma a la justicia, las nuevas formas de participación de privados en la provisión de servicios públicos, la reforma de la carrera civil y el mejoramiento de la gestión, entre otros.

En la segunda mitad de los noventa, el gobierno electrónico toma fuerza como una evolución de las tendencias mencionadas anteriormente o, si se quiere, como una tercera generación de reformas. En este contexto el tema del gobierno electrónico se ha instalado en los debates y en las agendas políticas con mucha fuerza. El Gobierno electrónico es entendido como una de las formas de expresión de la sociedad de la información, así como un ámbito en el proceso de modernización del Estado. Establece el uso estratégico e intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación, tanto en las relaciones del propio sector público entre sí, como en las relaciones de los órganos del Estado con los ciudadanos, usuarios y empresas del sector privado.

*“América Latina Puntogob”* es un esfuerzo por documentar las experiencias de implementación de estrategias y políticas de gobierno electrónico en los países de la región. Si bien se trata de una fotografía de un proceso en curso, resulta relevante hacer una pausa y proponer una reflexión en medio de la acelerada transformación de las formas de hacer gobierno a partir de la incorporación de las TIC en el funcionamiento del Estado.

Este libro está organizado en tres secciones y diez capítulos. En una primera sección se presentan tres trabajos que tocan aspectos generales del gobierno electrónico.

El capítulo inicial propone un esquema para observar el gobierno electrónico desde tres perspectivas: detrás de la pantalla, la pantalla y frente a la pantalla, aludiendo a los procesos internos, la dimensión web y la perspectiva de los usuarios respectivamente. En el segundo capítulo “Los ca-

minos hacia el e-gobierno” Claudio Orrego plantea una síntesis sobre las estrategias y principales recomendaciones para avanzar en esta materia. Algunas ideas de este trabajo han sido publicadas en inglés en influyentes publicaciones como “*Roadmap for e-government*” y “*Building an Information Society*” del Pacific Council on International Policy y CEPAL respectivamente. La presentación de este trabajo en español representa una contribución concreta a la difusión de los principales debates que se están dando en la actualidad. El tercer capítulo plantea una propuesta innovadora para que el gobierno electrónico acelere su ritmo de desarrollo en la región. Dadas las limitaciones de recursos técnicos y financieros con que operan los gobiernos de la región, la búsqueda de esquemas novedosos de relacionamiento con el sector privado puede convertirse en elemento clave de las estrategias de e-gobierno en América Latina.

La segunda sección de este libro “Casos y Tendencias en América Latina” presenta cinco trabajos que conforman una amplia perspectiva sobre los procesos que se están llevando a cabo en los países de la región. Los trabajos de Katherine Reilly, Susana Finkelievich, Mila Gascó, Ester Kaufman y Raúl Pacheco documentan los procesos que se están llevando a cabo en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. A través de visiones y énfasis particulares, esta sección nos ofrece una mirada panorámica respecto a la inserción de América Latina en la Sociedad de la Información, en este caso a través del gobierno electrónico.

La tercera sección de este libro, “Acceso público e inclusión digital”, presenta dos trabajos de especial significación para la realidad latinoamericana. Ana María Raad propone una reflexión sobre la participación en una cultura digital desde la perspectiva de la inclusión social. Por su parte, Francisco J. Proenza presenta un trabajo sistemático y contundente respecto a los mitos y oportunidades de las iniciativas de acceso público, a partir de una amplia revisión de modelos de sustentabilidad de iniciativas de acceso a Internet, quizás uno de los desafíos centrales para la implementación de estrategias y políticas de gobierno electrónico desde una perspectiva inclusiva.

Mirado en conjunto “*América Latina Puntogob*” nos propone un repaso de los procesos relacionados con el e-gobierno, de manera amplia y comparada, con el objeto de aprender tanto de las experiencias exitosas, como de aquellas que no han logrado sus objetivos. El análisis regional que propone este libro forma parte en que FLACSO, como institución educativa, y la AICD/OEA, como organismo hemisférico de cooperación para el desarrollo, asumen su misión de contribuir a la reflexión sobre los procesos políticos y sociales en América Latina y de facilitar a los gobiernos de la región herramientas que contribuyan a su desarrollo.



## PRIMERA PARTE

*Marco general para observar  
el E-Gobierno*



# Tres perspectivas para observar el Gobierno Electrónico<sup>1</sup>

RODRIGO ARAYA DUJISIN<sup>2</sup>

Conocer las lecciones aprendidas en el diseño e implementación de políticas de gobierno electrónico es una efectiva alternativa para tener opinión e iniciativa en estas materias. El nivel conceptual es importante, de hecho condiciona de alguna manera la forma en que se conciben e implementan las políticas públicas. Sin embargo, tan importante como los diseños conceptuales son las experiencias concretas que hay documentadas en los distintos países donde se están desarrollando reformas al Estado a través de la incorporación de tecnologías de información.

Este trabajo ha considerado la revisión de experiencias de gobierno electrónico en los países líderes en la materia, así como en de los países en desarrollo, especialmente, en la región Latinoamericana. Hay experiencias más exitosas y efectivas que otras. Hay experiencias de fracasos que también contribuyen con el objetivo de aproximarnos reflexivamente a la temática del gobierno electrónico. Todas tienen en común que se vienen desarrollando intensamente en los últimos 10 años.

La perspectiva evolutiva del e-gov se puede explicar a través de la metáfora de la pantalla. Frente a la pantalla están los ciudadanos y usuarios de servicios de gobierno. Detrás de la pantalla están los procesos que hacen posible ofrecer un servicio público por medios digitales. Esto es, el diseño organizacional que sostiene los procesos de transformación, los recursos humanos requeridos o la administración integrada de las finanzas del Estado.

<sup>1</sup> Algunas ideas de este capítulo forman parte de un documento preparado para actividades de docencia que desarrolla la IACD/OEA en la región. Agradezco el valioso aporte de Federico Sobisch de la AICD/OEA tanto en lo que respecta a este capítulo como a la coordinación general de este libro.

<sup>2</sup> Antropólogo Social, Magíster Ciencia Política. Investigador FLACSO-Chile, Director Ekhos, Profesor Escuela de Gobierno, U. de Chile.

La pantalla propiamente tal es la interfase entre gobierno y ciudadanía. Es la dimensión web del gobierno electrónico que, por cierto, va más allá de un problema técnico. Se trata de la manera en que el Estado se muestra, se vincula con la ciudadanía y ofrece servicios a través de medios digitales. Las primeras etapas del e-gov se han focalizado en tener presencia en la pantalla. Las etapas más intensivas (transacción, integración) ponen el foco no sólo en la pantalla, sino en los procesos que hay detrás de ella como en los usuarios a quienes se procura llegar.

#### 1. EL PUNTO DE PARTIDA: VISIÓN ESTRATÉGICA, METAS Y MARCO INSTITUCIONAL

Los casos más destacados de gobierno electrónico coinciden en un punto. Han partido de visiones de largo plazo sobre el desarrollo y competitividad de los respectivos países. Los casos de Finlandia, Singapur, Korea y Canadá comparten este punto de partida. Singapur, por ejemplo, se propuso en la década de los ochenta ser un país competitivo por la vía de la educación y la innovación tecnológica. Partieron de un diagnóstico duro y realista: país pequeño, lejos de los grandes mercados y sin recursos naturales. A partir de eso identificaron en el capital humano y la innovación tecnológica su apuesta para el desarrollo en el largo plazo, y todo indica que ha tenido éxito la estrategia, ya que en todos los índices de competitividad mundial se disputa alguno de los tres primeros lugares. Korea, del mismo modo, ha trabajado a partir de planes a cinco y diez años plazo. De hecho actualmente esta implementando su tercer plan maestro en la materia. Esta visión generalmente ha ido acompañada de metas claras, ambiciosas y medibles. Singapur se ha planteado como meta al 2006 implementar 12 servicios integrados Inter.-agencias (más de los ya existentes), que el 90% de los usuarios de gobierno estén usando los servicios de e-gov al menos una vez al año y tener al menos a un 80% de esos usuarios satisfechos con la calidad del servicio. Canadá, por su parte, se propuso a mitad de los años noventa tener a todos sus ciudadanos conectados para el año 2002, ya sea por la vía de acceso en hogares o por la vía de acceso en escuelas y telecentros.

Los proyectos más exitosos en gobierno electrónico también han coincidido en que han tenido un fuerte liderazgo gubernamental al más alto nivel, en algunos casos los propios presidentes o primer ministro como principales promotores (Kin Dae-Jung en Korea, Goh Chok Tong en Singapur, Ricardo Lagos en Chile). Así mismo la experiencia demues-

tra que ha sido fundamental que los compromisos institucionales adquiridos sean de largo plazo, es decir, que no dependan de cambios de ministros o funcionarios intermedios. Del mismo modo los planes de operación también deben ser sustentables a largo plazo.

Otra lección que nos dejan los países con mayores logros en esta materia se refiere al liderazgo dentro del gobierno. Hay coincidencia en que debe haber una instancia que lidere las transformaciones, ya sea un ministerio o un consejo de ministros y vice-ministros. Dado que el gobierno electrónico afecta a toda la administración pública y es un ámbito esencialmente transversal, se requiere de una institucionalidad que le de respaldo, poder y visibilidad a las iniciativas en esta materia. Cuando depende de comités de coordinación de múltiples servicios públicos, tienden a debilitarse los esfuerzos.

Las comisiones asesoras han demostrado ser una buena práctica para el desarrollo de planes estratégicos o para el seguimiento de la implementación de iniciativas de gobierno electrónico. Estas comisiones generalmente están compuestas por altos funcionarios de gobiernos, ejecutivos del sector privado, universidades y organizaciones de la sociedad civil.

Respecto al marco legal muchas veces se sostiene que es un freno al gobierno electrónico. Sin embargo, la experiencia nos demuestra que es factible aprovechar el marco legal vigente y usarlo con creatividad y flexibilidad. Si se espera transformar el marco legal para avanzar, se llega tarde a todos lados.

Otra lección interesante en materia de gobierno electrónico se refiere al establecimiento de prioridades. Si bien señalábamos que es fundamental contar con planes estratégicos de largo plazo, es igualmente importante tener hitos intermedios que vayan motivando a los actores involucrados. Es decir, considerar proyectos de alto impacto, en el corto plazo. Las prioridades, por supuesto, se establecen de acuerdo a los contextos particulares. Lo fundamental es tener en consideración un plan con acciones graduales. Esta lección se puede sintetizar en “pensar en grande, partir en chico, paso a paso y escalable”. Por último, no está demás señalar que es recomendable aprender de la experiencia y lecciones de otros países y así no inventar la rueda cada vez que se quiera impulsar un proceso innovador.



## 2. DETRÁS DE LA PANTALLA: EL DISEÑO ORGANIZACIONAL ES CLAVE

La perspectiva “detrás de la pantalla” hace referencia a todos aquellos procesos y procedimientos al interior del gobierno involucrados en el desarrollo de un proyecto de gobierno electrónico. Dentro de las principales componentes de esta dimensión están el diseño organizacional, la gestión de las compras públicas, la administración financiera del Estado y los recursos humanos dentro del gobierno.

### 2.1. DISEÑO ORGANIZACIONAL

Un elemento central para comprender la dimensión “detrás de la pantalla” requiere hacer el esfuerzo de no pensar en tecnología. Recordemos que el gobierno electrónico antes que nada es una estrategia para lograr fines públicos. En este sentido, un primer elemento que sobresale se refiere al diseño organizacional de los procesos internos al gobierno. Si un ministerio ha tomado la decisión de ofrecer un servicio público por medios digitales, debe antes que nada revisar sus procesos internos, puesto que cambian algunas funciones, se requiere probablemente de nuevas competencias y habilidades y, fundamentalmente, se deben readecuar los procedimientos involucrados en la prestación de un servicio. En la breve historia del gobierno electrónico hemos visto muchos casos de iniciativas que comienzan por la dimensión web y tecnológica para posteriormente readecuar sus procesos internos. No mirar los diseños organizacionales previamente no significa que la iniciativa esté destinada al fracaso, pero sí es casi seguro que hará un camino más largo (y probablemente más caro) para adecuar su organización a la nueva manera de prestar un servicio.

Un caso interesante en esta línea ha sido el Servicio de Impuestos Internos de Chile que, antes de dar a conocer a la ciudadanía sobre la incorporación de herramientas tecnológicas en la prestación de servicios, realizó una profunda reingeniería de los procesos internos involucrados en la transformación del servicio.

Entre los principales proyectos concretados en el rediseño interno del servicio están la implementación de una Intranet, un sistema operativo para el control del abastecimiento, aplicaciones para fiscalizadores, sistema de compras internas por Intranet, sueldos y remuneraciones, sistema de manejo de licencias médicas y horas extras, sistema de contabilidad, sistema de gestión de personal y una escuela virtual. Todo esto es tanto o

más importante que la prestación del servicio respectivo, puesto que “prepara” a la organización para la nueva modalidad de trabajo y así se evita improvisaciones o decisiones clave sobre la marcha de un proyecto.

## 2.2. ADMINISTRACIÓN FINANCIERA INTEGRADA

Un ámbito de especial interés que plantea el gobierno electrónico al interior de la gestión pública se refiere a los sistemas de administración financiera. Este tipo de iniciativas vienen siendo apoyadas y co-financiadas de manera importante en la región por organismos internacionales tales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y las Naciones Unidas. El impulso masivo de la reforma de la administración financiera tiene lugar a principios de los años 90, con el inicio del proceso en Argentina y, casi simultáneamente, en Paraguay. En la actualidad están iniciando este tipo de reforma en Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Chile, México, Nicaragua, Panamá y Venezuela. Es decir, prácticamente todos los países latinoamericanos se encuentran implementando, en forma total o parcial, procesos de reforma de su administración financiera.

Los sistemas de administración financiera del Estado se orientan a desarrollar un sistema de información único, integral y uniforme para todo el Estado a objeto de modernizar las áreas administrativo financieras y de recursos humanos de las instituciones del sector público, favoreciendo una mejor y mayor transparencia en la gestión financiera. Le ofrece a los tomadores de decisiones una visión global, institucional y sectorial del Estado. Además es una herramienta que favorece una gestión transparente del Estado.

La implementación de sistemas integrados de administración de las finanzas públicas representa uno de los niveles más profundos de transformaciones del gobierno. En primer lugar porque se trata de sistemas de todo aparato gubernamental, por lo tanto implica importantes dificultades que van desde la homogeneización de información, hasta la cultura organizacional del Estado. Integrar las bases de datos de las distintas instituciones públicas no sólo es un problema técnico, sino político además. Muchas instituciones se sienten dueñas de sus datos, por lo que la implementación de este tipo de sistemas implica también cambios en la cultura de las organizaciones.

La gran mayoría de los sistemas de administración financiera que se encuentran en implementación en América Latina han tomado varios años en las distintas etapas de diagnóstico y diseño, así como en la implementación.

### 2.3. RECURSOS HUMANOS EN EL ESTADO

Nada de lo anteriormente expuesto se puede lograr sin funcionarios públicos entrenados en gestión pública moderna. No se trata de que el Estado deba reclutar a expertos fuera de su personal. Más bien se trata de visualizar políticas de capacitación permanentes en distintas áreas que se requieren para llevar a cabo estas transformaciones.

Dentro de las áreas que especialmente requieren de políticas de recursos humanos está lo referido a las tecnologías de información (TI). Todos los procesos de cambio en el gobierno en la dimensión “detrás de la pantalla” requieren de nuevas competencias y habilidades y, lo que es más importante, se trata de procesos de aprendizaje permanentes.

Este ámbito de la política tiene como objetivo central complementar los distintos esfuerzos de modernización de la gestión pública, mediante el mejoramiento de competencias en tecnologías de información de los funcionarios del sector.

Dentro de las buenas prácticas identificadas en este ámbito están:

- Plan masivo de habilitación TI para funcionarios públicos.
- Masificar el acceso de los funcionarios públicos a una certificación de competencias básicas validada en el mercado del trabajo y en el sistema educacional.
- Masificar acceso de altos ejecutivos de servicios públicos a formación en gestión estratégica de la información.
- Impulsar el acceso de Jefes de Informática a una formación ajustada a mayores requerimientos.
- Promover la certificación de competencias en TI a todo nivel según estándares del sector privado.
- Proveer los servicios públicos de un sistema de apoyo a las decisiones de contratación de capacitación en TI.
- Impulsar la masificación del uso de TI en los procesos de formación a distancia (e-learning).

### 2.4. *E-PROCUREMENT* (COMPRAS ESTATALES ELECTRÓNICAS)

El *e-procurement* (también conocido como e-purchasing) es un modelo que funciona tratando de establecer una nueva forma de gestionar las compras en una organización, en el intento de generar una fuente de ventajas comparativas a través del ahorro de recursos, mejor nivel de información y una mayor integración con proveedores y clientes. El *e-procurement* nace como resultado de la aplicación de tecnologías de comercio electrónico al área de

compras de las organizaciones, con el objeto de facilitar el flujo de los procesos de abastecimiento estratégico. Los modelos más conocidos y exitosos son los implementados por la NASA, IBM y el Gobierno de Australia, y representan cambios dramáticos en los procesos de abastecimiento y relación con los proveedores. En América Latina, México es uno de los casos más destacados en materia de compras del sector público.

*E-procurement* es la compra y venta (business to business) de suministros y servicios a través de plataformas electrónicas. Internet ha logrado eliminar casi por completo las barreras tradicionales existentes en los métodos de adquisición, facilitando un acceso instantáneo a millares de compradores, proveedores y mercados de todo el mundo. Es por esto que a través de las soluciones de e-procurement una empresa o institución pública actualmente pueden satisfacer sus necesidades de compra, facilitando notablemente sus procesos tradicionales de compra, además de aumentar sustancialmente la transparencia de estos procesos.

### 3. LA PANTALLA: ¿CÓMO MIRAR LA WEB DESDE LA PERSPECTIVA DEL E-GOV?

Hay tres dimensiones fundamentales a la hora de evaluar los contenidos ofrecidos a los ciudadanos: información, comunicaciones y servicios. Además de ser dimensiones para analizar los sitios, cada una de ellas corresponde a tres etapas por las que han pasado la gran mayoría de las iniciativas de e-gov.

Un primer nivel se refiere a la información o los contenidos propiamente. Esta dimensión corresponde a la primera generación de sitios. Por mucho tiempo se entendió que la información corporativa era suficiente para satisfacer las expectativas ciudadanas y las posibilidades que ofrece la plataforma electrónica. En esta etapa era habitual ver el sitio de una institución donde explicita su misión, una cálida bienvenida de la respectiva autoridad con su foto, su estructura organizacional y, en el mejor de los casos, los programas y acciones que lleva a cabo la institución.

Una segunda generación de contenidos enfatizó en las herramientas interactivas. Se refiere al desarrollo de herramientas para la comunicación con los usuarios del respectivo sitio. Estas pueden ir desde una dirección de contacto, hasta herramientas más sofisticadas de comunicación en tiempo real.

La dimensión de servicios, finalmente, apunta a que la plataforma permita que el usuario obtenga algún beneficio del sitio, que puede ir desde orientación general hasta un servicio en línea.

El nivel deseable considera las tres dimensiones. Sin embargo, como se señala anteriormente, estas dimensiones coinciden con el proceso de evolución de la oferta de contenidos. La gran mayoría comenzó por la dimensión información y ha ido incorporando herramientas interactivas y servicios con el tiempo.

Otras dimensiones importantes son la pertinencia regional o local de los contenidos, puesto que muchos sitios privilegian informaciones y servicios para las grandes ciudades solamente. Igualmente importante es la frecuencia de actualización. Un sitio puede ser excelente desde el punto de vista de la calidad de la información, pero actualiza cada tres meses.

Otra importante dimensión se refiere a la usabilidad de los sitios. Esto se refiere al grado de facilidades técnicas, gráficas y de lenguaje que se dispone. Por ejemplo, la jerarquización de contenidos, lenguaje, formato amistoso o si permite que el sitio sea navegable con cualquier tipo de programa y tipo de conexión. Si un sitio es navegable sólo con programas sofisticados y con una conexión de alta velocidad, no está siendo usable.

Es importante señalar además la dimensión de accesibilidad de los sitios. Esto se refiere a si el sitio posee herramientas para discapacitados visuales, por ejemplo. Actualmente existen las herramientas que lo permiten por lo que es un imperativo ético avanzar en esa dirección, así como hacia la integración de otros sectores y grupos excluidos.

El propósito de estar en línea es mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, organizaciones y empresas permitiendo la tramitación de manera remota, es decir, ahorrar traslados, tiempo y recursos. En este sentido se deben desplegar los mayores esfuerzos en la transformación de la mayor parte de los sitios en prestadores de servicios y plataformas participativas, además de poseer información relevante y pertinente para sus respectivos públicos y usuarios.

#### 4. FRENTE A LA PANTALLA: CONOCER Y ESCUCHAR A LOS CIUDADANOS

Es imprescindible insistir en que los proyectos e iniciativas de gobierno electrónico son fundamentalmente prestaciones de servicios públicos. Por lo tanto, todas las iniciativas en esta dirección deben considerar la dimensión de los usuarios de tales servicios. Frente a la pantalla hay ciudadanos y empresas que tienen expectativas respecto a la prestación de servicios por medios digitales.

En este sentido es importante considerar que un objetivo indirecto del gobierno electrónico es masificar el acceso a las tecnologías de información, ya sea a través de la oferta, es decir, entregando servicio útiles que incentiven el uso de Internet para relacionarse con el gobierno, o a través de políticas públicas que lleguen donde los incentivos del mercado no lo hacen.

En el primer caso (fomentar el acceso a través de la oferta) el incentivo funciona a través de la entrega de un servicio de alta calidad y, por lo tanto, resulta más conveniente realizarlo en línea que haciendo fila. Un caso exitoso en esta línea es el Servicio de Impuestos Internos de Chile ([www.sii.cl](http://www.sii.cl)), que además de entregar un servicio de excelencia, premia a quienes realizan sus declaraciones de impuesto a través de Internet. Tienen un plazo mayor para realizarla y reciben sus devoluciones de impuestos antes que los contribuyentes que realizan el trámite presencialmente. Este es el tipo de incentivos que favorecen el acceso a las tecnologías de información. Sin embargo, esta opción es limitada. En América Latina sólo el 5% de la población tiene acceso a Internet, por lo que por muy atractivos que sean los incentivos hay amplios sectores de la población que requerirán de mayor apoyo por parte del Estado. Aquí entran en juego las políticas públicas de acceso a Internet que deben apuntar en al menos dos direcciones: ser una puerta de entrada a las TICs y, por otro, habilitar a la ciudadanía para su utilización. Las políticas de acceso son un complemento fundamental para el desarrollo del gobierno electrónico.

Una tercera consideración para analizar el gobierno electrónico desde la perspectiva de quienes están “frente a la pantalla” se refiere a consultar y retroalimentar los proyectos con las opiniones y preferencias de los usuarios. Si bien este es un aspecto relevante para todo tipo de políticas públicas, en el caso del gobierno electrónico es particularmente importante dado de que existen las facilidades y herramientas para tener *feedback* permanente de los usuarios. Éste ha demostrado ser un elemento fundamental para generar fidelidad con los servicios de gobierno electrónico.

#### 4.1. POLÍTICAS DE ACCESO

Las políticas de acceso tienen como objetivo corregir las desigualdades existentes en el acceso a las nuevas tecnologías, tanto a nivel de personas como de empresas.

Para tener un punto de comparación respecto a la penetración de Internet resulta oportuno señalar que a nivel mundial el porcentaje de

usuarios es de aproximadamente un 12%, mientras que en América Latina el promedio es de un 5%. Las referencias a nivel de países nos señalan una gran disparidad. Mientras que en países como Korea, Finlandia, Singapur, Canadá, Estados Unidos y Suecia más del 60% de la población accede a Internet, en países de la región como Colombia, Venezuela, Brasil y México lo hace aproximadamente un 5%. En Argentina, Perú y Uruguay el porcentaje de usuarios no supera el 12%. En Chile la penetración llega al 20%<sup>3</sup>.

Para fomentar el acceso los distintos gobiernos han definido políticas conducidas por dos líneas de acción:

- Garantizar la disponibilidad de redes de telecomunicaciones que provean la conectividad básica para el intercambio de la información.
- Estimular la disponibilidad de soluciones comunitarias, de modo que las personas puedan interactuar en las redes de información.

Las soluciones comunitarias más frecuentes en los países de América Latina son los Telecentros, así como el acceso en las escuelas y bibliotecas públicas.

Se trata de espacios públicos que cuentan con tecnologías de información para acceder y generar contenidos y servicios pertinentes a la comunidad en la que se inserta. Se trata de salas equipadas con computadores conectados a Internet que se instalan en diferentes áreas o espacios públicos. Se ofrece el servicio de navegación, directa o asistida y, en algunos casos, capacitación para usuarios. Pueden ser utilizados para requerimientos de información, educación, entretención y comunicación de la comunidad.

#### 4.2. SERVICIOS Y TRÁMITES EN LÍNEA

La expresión más clara del gobierno electrónico es la disposición de trámites en plataformas electrónicas. Desde la perspectiva del gobierno significa incrementar la eficacia en la gestión administrativa. Desde el punto de vista de los ciudadanos y empresas significa la simplificación de trámites. Se fomentan los intercambios y disminuyen los costos de transacción.

<sup>3</sup> International Telecommunication Union.

Los trámites actualmente disponibles en Internet son muy variados en términos de la intensidad de la interacción que permiten. Estos pueden ir desde la obtención de una información que antes implicaba ir a una oficina, hasta transacciones más complejas donde se presta un servicio completo a través de Internet. Se trata de operaciones en línea que reemplazan una acción presencial, desde llamados telefónicos hasta desplazamientos a oficinas públicas. Los servicios se pueden clasificar en tres tipos, de acuerdo a la intensidad en la incorporación de herramientas tecnológicas.

*Trámite informativo:* Se trata de aquellos servicios informativos que facilitan y simplifican la realización de un determinado trámite o que la sola obtención de determinada información implica un grado básico de interacción con una institución. Este es el caso de aquellos servicios que ofrecen información básica y atienden consultas. Es un primer nivel para la interacción entre usuario e institución.

*Transacción simple:* Son aquellos trámites en los cuales la intensidad de la interacción va más allá de la obtención de información dado que permiten un grado básico de transacción. Este es el caso de aquellos trámites que hacen posible obtener un cupón de pago, un formulario, realizar la inscripción en un registro o enviar una declaración.

*Transaccional complejo:* Se refiere a la prestación de un servicio completo a través de medios electrónicos. Son aquellos trámites que involucran la realización de algún pago, obtención de certificado o la realización de una postulación.

#### 4.3. MATRIZ USUARIO-CÉNTRICA: CONSULTA Y RETROALIMENTACIÓN

Pensar los proyectos desde los ciudadanos no es un ejercicio sencillo. Implica acoger ideas, propuestas, críticas para retroalimentar la acción del gobierno. Darle importancia a las opiniones de los ciudadanos no sólo fortalece la democracia y aumenta significativamente la legitimidad de las autoridades, sino que además hace más efectiva la acción del gobierno, puesto que el *feedback* permite sintonizar lo que el gobierno hace con lo que los ciudadanos necesitan. En las empresas privadas esta es la regla número uno. El Estado, como prestador de servicios, verá sustantivos beneficios si escucha a sus usuarios.

Esto puede llegar a ser muy importante, ya que si una empresa no es sensible a la voz de su cliente, es muy probable que lo pierda. Si una organización de la sociedad civil no toma en cuenta a quienes representa, pierde credibilidad y si una institución de gobierno no pone atención a sus usuarios, se debilita la confianza en ella.



En las iniciativas de gobierno electrónico la participación ciudadana se puede dar en las distintas etapas de un proyecto, puesto que el propio medio facilita la apertura de canales de consulta que pueden ir desde el diseño mismo de una política, hasta aspectos más específicos como la organización de la información en un portal web. Antes que Internet lo permitiera, nadie habría imaginado acceder a todos los archivos con la votación de cada parlamentario, o hacer trámites en línea, reclamar por un mal servicio desde la casa u oficina.

Otra arista de éste ámbito se relaciona con la posibilidad cada vez más cierta del voto por Internet, como uno de los grandes avances que ayudarán a resolver problemas prácticos en la realización de elecciones o consultas ciudadanas. Algunos incluso postulan una democracia deliberativa al más puro estilo griego (Coleman, 2001; Cebrián, 1998).

Las herramientas para la retroalimentación son diversas. Pueden ir desde las tradicionales encuestas y focus group, modalidades más deliberativas, como los foros electrónicos hasta modalidades más personalizadas, como responder a los e-mails que los ciudadanos eventualmente envían a una institución, ya sea para preguntar, dar una idea, hacer un reclamo o fiscalizar la labor pública.

En el ámbito web también es importante relevar información de los usuarios ciudadanos. Es importante abrir canales de consulta como encuestas electrónicas y foros sobre distintas temáticas, así como testear los sitios con usuarios reales y producir estadísticas de tráfico y hábitos de navegación para de esta manera ir ajustando la arquitectura de la información con las preferencias de las personas.

Nivel de intensidad de la participación a través de medios electrónicos:

- *Nivel consultivo*: democracia electrónica de opinión pública, donde se somete a consultas a la población a través de testeos de opinión, sin ningún compromiso resolutivo. Es utilizar Internet para escuchar a la gente.
- *Nivel resolutivo*: democracia directa o plesbicitaria, donde se procede a consultar por diversas materias de interés público a través de Internet pero, a diferencia de los levantamientos de opinión, tiene un carácter resolutivo.
- *Nivel deliberativo*: democracia electrónica de compromiso cívico online en la deliberación política. Este es el modelo que presentan como más complejo y el más democrático. El énfasis está en los elementos deliberativos de la democracia.

## 5. CONCLUSIONES

### 5.1. EL DISEÑO ORGANIZACIONAL ES CLAVE

La dimensión que hemos denominado “detrás de la pantalla” nos ha señalado varias lecciones relacionadas con la transformación de los procesos al interior de los organismos públicos. Principalmente las experiencias revisadas nos indican que es importante enfatizar en la simplificación y estandarización de los procesos administrativos. También hemos visto que es fundamental poner más atención a la *gestión* que a la tecnología. Cuando el diseño organizacional es claro y simple la tecnología viene a apoyar y a hacer más efectiva la gestión. La tecnología no hace magia.

También es importante considerar la integración de los distintos sistemas de información y administración que utiliza el Estado. Un ciudadano no tiene porqué ser experto en administración pública, por lo tanto hay que facilitarle la entrada a los servicios de gobierno electrónico. *Integrar* es uno de los procesos más complejos en la implementación del gobierno electrónico, puesto que además de las dificultades tecnológicas, hay que vencer los celos institucionales y la oposición de intereses que puede producir un proceso de transformación de esta naturaleza. Muchas veces las instituciones se sienten dueñas de la información que manejan y obstaculizan los procesos de integración. De allí la importancia de instalar visiones usuario-céntricas en vez de visiones administrativo-céntricas.

Finalmente el *componente humano* es un factor central en estos procesos de transformación. Los recursos humanos al interior del gobierno deben estar sintonizados con los estándares del sector privado en términos de prestación de servicios. Esto implica una política sistemática de capacitación, entrenamiento y difusión de técnicas modernas de gestión pública, así como de tecnologías de información. Una modalidad que ha resultado exitosa en aquellos países que han implementado reformas administrativas profundas (Nueva Zelanda y Australia) es promover la iniciativa y esfuerzos de funcionarios y servicios públicos, premiando la creatividad y el logro de resultados. Por último, hay que insistir que la finalidad última es dar un servicio de calidad.

### 5.2. EL CONTENIDO ES EL REY

La expresión pública de los proyectos de gobierno electrónico es una interfaz web. Las experiencias revisadas en esta línea nos indican que los sistemas simples y amistosos logran mayor fidelidad en las comuni-

dades de usuarios, además de que evitan frustraciones en los usuarios de un determinado servicio.

Una lección importante en esta materia nos indica que *informar no es promocionar*. El contenido debe ser efectivo y pensado en quienes lo utilizan. Los servicios de gobierno tienen múltiples usuarios públicos, por lo tanto esta diversidad debe ser tomada en consideración en términos gráficos, como de lenguaje y pertinencia de la información. Segmentar es un aporte, pero se debe velar porque la segmentación no signifique fragmentación. Los portales de entrada han demostrado ser una herramienta muy valorada por los ciudadanos. La segmentación es recomendable como paso siguiente. Los casos revisados nos señalan que las modalidades más efectivas de segmentación de públicos se realizan a partir de variables sociodemográficas (edad, ocupación, etnia, etc.) o sectoriales (educación, salud, deporte, etc.).

Para tener ciudadanos “contentos con los contenidos” las lecciones aprendidas nos indican que hay que velar por políticas de gestión de la información que regulen aspectos como la frecuencia de actualización, fuentes de información y línea editorial. En este sentido, el desarrollo de manuales de estilo ha resultado ser una buena práctica. El estilo no es sólo la gráfica, sino también la línea editorial y la arquitectura de la información.

Finalmente, es ineludible tener en consideración aspectos como la accesibilidad y usabilidad. La primera hace referencia a que los sitios puedan ser vistos desde distintos navegadores y que no establezcan requerimientos sofisticados de equipamiento y conectividad. Una presentación en “flash” de un sitio puede ser muy linda, pero no todos los usuarios podrán verla. Hay que pensar en estándares mínimos de equipamiento, software y conectividad. También es importante aprender de aquellos casos que han ido más allá y están desarrollando versiones para discapacitados visuales de sus sitios web (USA, Chile, México).

La usabilidad se refiere a facilitarle la tarea al visitante desarrollando sitios intuitivos y amistosos para la navegación. Por muy obvio que parezca decirlo, los sitios se hacen para que las personas los utilicen, lo que implica contemplar un buen despliegue y organización de la información. Todas las facilidades en esta materia contribuyen a hacer de las sesiones de navegación experiencias agradables y efectivas.

### 5.3. ESCUCHAR A LOS CIUDADANOS

#### *Políticas de Acceso*

Para tener la posibilidad de escuchar a los ciudadanos, antes que nada, hay que garantizar la incorporación de éstos en el uso de las tecnologías de información. Las bajas tasas de penetración de Internet en América Latina hacen ineludible desplegar importantes esfuerzos en esta línea. De lo contrario, no tiene sentido generar servicios de gobierno por medios electrónicos para un sector reducido de la población.

La práctica internacional indica que la alternativa para avanzar en esta materia es la implementación de infraestructura pública para el acceso a Internet o telecentros comunitarios. Las lecciones aprendidas en términos de acceso comunitario nos señalan que tanto o más importante como el equipamiento y conectividad de los telecentros, es la capacitación y generación de contenidos locales. Se trata de un proceso de *infoalfabetización* de la población a través de los *centros de acceso público*. Igualmente importante, de acuerdo a la experiencia internacional, es privilegiar aquellos lugares donde pre-existe capital social (redes sociales, organizaciones, *clubs*) para la implementación de telecentros, debido a que potencia y empodera a las redes sociales. Los gobiernos se benefician cuando tienen una ciudadanía activa que pueda ser una contraparte organizada para el cumplimiento de las tareas de gobierno.

#### *Participación de actores*

Los proyectos participativos tienen más posibilidades de éxito que aquellos que se diseñan entre cuatro paredes y sólo entre “expertos”. Esta lección es válida para todas las políticas públicas, aunque cobra importancia especial cuando estamos hablando de canales tecnológicamente determinados para la interactividad de las comunicaciones. La experiencia nos indica que los proyectos participativos cobran *mayor legitimidad democrática*, puesto que incorpora visiones complementarias en las distintas etapas, ya sea en el diseño, ejecución, evaluación y difusión del mismo. Además de que la participación ciudadana se pueda dar en las distintas etapas, ésta se puede dar con diferentes grados de intensidad. Puede haber una participación consultiva, resolutive o deliberativa. Las posibilidades de su aplicación dependerán del tipo de iniciativa en cuestión y del contexto específico del país o institución. No obstante lo anterior, el nivel “consultivo” (al menos) es inexcusable de ser aplicado en cualquier sistema democrático. A mayor amplitud de actores

involucrados, mayores dificultades habrán para lograr consensos, pero mayores también serán las posibilidades de apropiación del proyecto o política pública en cuestión.

Diseñar proyectos participativos también debe contemplar los puntos de vista de los proveedores que el gobierno utiliza en su gestión. Las empresas proveedoras, especialmente en tecnología, pueden tener mayor "expertise" en ciertas materias que el gobierno no tiene. En algunos casos no sólo es conveniente escuchar a los proveedores, sino que además es aliarse con ellos.

### *Medir para evaluar*

Es muy importante además contemplar sistemas de medición para luego tener la posibilidad de evaluar. La evaluación no se puede pensar en la mitad de la implementación de un proyecto. Se trata de una práctica que debe ser considerada desde el diseño de un proyecto o política pública, definiendo *resultados esperados y medibles* en el corto, mediano y largo plazo. Los proyectos que miden, monitorean y evalúan tienen la posibilidad de ir realizando ajustes en el proceso. Si se deja la evaluación sólo para el final, se corre el riesgo de no tener la posibilidad de evitar un fracaso.

En el caso de las iniciativas de gobierno electrónico en particular el testeado de sitios con usuarios reales y el conocimiento de sus hábitos de navegación son herramientas que posibilitan ajustar los desarrollos de acuerdo a las necesidades de las personas.

### *e-servicios*

De la revisión de los casos más exitosos de prestación de servicios por Internet surgen dos lecciones importantes. Es muy útil segmentar los servicios por dos grandes tipos de usuarios que poseen los gobiernos: *personas y empresas* (Finlandia). Cada uno de estos usuarios-tipo requiere de información organizada y segmentada por públicos más específicos.

Como revisamos en esta guía, un e-servicio puede variar desde el nivel informativo solamente a un nivel transaccional complejo. Generalmente se comienza con guías de trámites para ir avanzando a niveles más sofisticados de prestación. Lo importante es partir y no detenerse. Para llegar a tener 1.600 trámites en línea, como en Singapur, no se logra de la noche a la mañana y tampoco basta con una acertada visión estratégica. Son procesos muchas veces lentos y complejos. En Chile hubo

que comenzar haciendo un estudio de los trámites y servicios, puesto que ni el propio Estado conocía la totalidad de los servicios que prestaba. Luego es más fácil desarrollar las guías de trámites y ventanillas únicas, idealmente para ciudadanos y empresas por separado.

#### *Expectativas falsas y mitos*

Una lección que nos dejó el “crush de las puntocom” o de la llamada nueva economía, es que hay que ser cuidadosos de las expectativas que se generan con la incorporación de tecnologías modernas, en este caso a la gestión pública. Evitar mitos y falsas expectativas es una clara lección que nos dejaron el centenar de empresas que duraron tanto como duró el mito. Esto es muy importante a la hora de comunicar los proyectos, puesto que las falsas expectativas terminan por dañar la legitimidad de las instituciones. En términos específicos del gobierno electrónico esto se expresa, por ejemplo, en evitar ofrecer canales de participación y dejarlos botados. Es mucho mejor usar la estrategia inversa, es decir, partir con modestia e ir sorprendiendo a los ciudadanos en el camino.

#### *Portales de referencia*

Argentina, [www.info.gov.ar](http://www.info.gov.ar)  
Australia, [www.australia.gov.au](http://www.australia.gov.au)  
Brasil, [www.governoeletronico.gov.br](http://www.governoeletronico.gov.br)  
Canada, [www.canada.gc.ca](http://www.canada.gc.ca)  
Chile, [www.estado.cl](http://www.estado.cl)  
Colombia, [www.gobiernoenlinea.gov.co](http://www.gobiernoenlinea.gov.co)  
Estados Unidos, [www.firstgov.gov](http://www.firstgov.gov)  
Finlandia, [www.vn.fi](http://www.vn.fi)  
Korea, [www.korea.net](http://www.korea.net)  
México, [www.gob.mx](http://www.gob.mx)  
Reino Unido, [www.ukonline.gov.uk](http://www.ukonline.gov.uk)  
Singapur, [www.gov.sg](http://www.gov.sg)  
Irlanda, [www.basis.ie](http://www.basis.ie)  
Nueva Zelanda, [www.govt.nz/en/home](http://www.govt.nz/en/home)



# Los caminos hacia el E-Gobierno: estrategias y recomendaciones

CLAUDIO ORREGO LARRAÍN<sup>1</sup>

## 1. CONTEXTO

En el debate sobre el impacto de la revolución tecnológica en el mundo en desarrollo en general, y en América Latina en particular, el tema del rol del Estado no puede estar ausente. Ello, no sólo porqué el Estado sigue siendo (para bien o para mal) un actor fundamental de la vida política, económica y social de los pueblos, sino porqué al igual que todas las organizaciones de la sociedad éste esta siendo profundamente transformado por el cambio tecnológico.

En efecto, la relación entre el Estado y la sociedad de la información es multifacética y multidimensional. Así frente a los tremendos cambios tecnológicos que está experimentando la humanidad el Estado es (y puede ser) actor y espectador, alfarero y greda, promotor y crítico, activista y guardián, líder y masa.

En el contexto de estas múltiples relaciones, por cierto inciertas y en constante cambio, ha surgido durante los últimos años una discusión sobre el Estado Virtual<sup>2</sup> o gobierno electrónico. Este debate ha comprendido tanto las dimensiones operativas y de gestión que el uso masivo de tecnologías de información y comunicaciones (TICs) está trayendo a los gobiernos, como también el rol que ha este le cabe en la promoción de la sociedad de la información, los riesgos en su implementación, la brecha

<sup>1</sup> Abogado, Universidad Católica de Chile, Master Public Policy, Harvard University. Ex Director Comité de Modernización del Estado y ex bi Ministro de Vivienda y Bienes Nacionales. Actualmente es Presidente de la Corporación Encuentro.

<sup>2</sup> "Building the Virtual State" es precisamente el nombre de uno de los mejores libros que se ha escrito sobre el tema. Esta obra, que ha estado en el centro del debate sobre *e-government* y *e-democracy* en EEUU, fue escrita por Jane Fountain el 2001 y publicado por Brookings Institution Press.



digital, su impacto en el sistema democrático, etc. Quizás la única debilidad de este rico e interesante debate, ha sido la sistemática omisión del contexto en que este fenómeno se está desarrollando. En efecto, estos cambios no ocurren en el vacío. Hay otros fenómenos que lo condicionan y afectan. A continuación veremos algunos.

El primero y más importante es la *Modernización del Estado*. En efecto, durante la segunda mitad de los 90 se gestó lo que se ha denominado el consenso de Washington, donde se formulaba un llamado a los países en desarrollo (y también desarrollados) a impulsar una segunda generación de reformas estructurales para el crecimiento económico y la equidad social. La mayoría de estas reformas se pueden incluir en lo que hoy conocemos por reforma o modernización del Estado. Esta agenda es amplia, difícil (técnica y políticamente) y de largo plazo. Incluye temas como los marcos regulatorios, la reforma a la justicia, las nuevas formas de participación de privados en la provisión de servicios públicos, la reforma de la carrera civil, el mejoramiento de la gestión, etc.<sup>3</sup>. Cómo se verá, una agenda amplia y rica. Es en el marco de estas reformas que el tema tecnológico, y en particular el *e-government*, ha irrumpido con fuerza. La pregunta, entonces, es una y clara: ¿Cómo usar Internet y las TICs para potenciar la modernización del Estado?

Junto al movimiento de modernización del Estado, que ya se encuentra consolidado y ha alcanzado una escala mundial, co-existe otro fenómeno que impacta al gobierno electrónico: la Globalización Económica y la presión por Competitividad. En un mundo donde la competencia es global y donde los mercados financieros fluyen por Internet, los países (y sus gobiernos) que no son capaces de usar masiva y estratégicamente tecnologías que le otorguen ventajas competitivas están condenados a ser perdedores. En ese sentido, la idea o los programas de reforma del Estado muchas veces no son sólo promovidos por políticos visionarios que quieren mejorar la calidad de vida de la población, sino también por un sector privado sediento y necesitado de rentabilidad donde cualquier aumento de eficiencia puede significar supervivencia.

Otro factor ya universal, es la presión ciudadana e internacional por Gobiernos donde impere la transparencia y la probidad. Los escándalos de corrupción que con demasiada frecuencia sacuden a las aún débiles democracias de América Latina, han contribuido en forma dra-

<sup>3</sup> Crisis como por las que atraviesa actualmente Argentina, nos recuerdan cuan estratégica puede ser esta agenda para los países que buscan salir del sub-desarrollo.

mática a una pérdida de confianza ciudadana en las instituciones políticas y el Estado, y a la huida de inversionistas extranjeros. En esta campaña mundial por el fortalecimiento de la probidad, donde instituciones como Transparencia Internacional han tenido un rol fundamental, se ha planteado con vigor la importancia de usar las nuevas TICs para conseguir lo que se busca.

Como se ve, el debate y la acción sobre gobierno electrónico se realiza en un escenario donde el telón de fondo son un conjunto de temas críticos para el desarrollo económico y político de los pueblos. Eso nos obliga a poner atención sobre las relaciones entre uno y otro, para evitar así la tentación de transformar éste en un debate sobre Internet y computación, más que una reflexión sobre nueva gestión pública, gobernabilidad e impacto de tecnologías.

Teniendo presente lo anterior, este *paper* buscará compartir algunas ideas de PARA QUÉ puede ser útil el gobierno electrónico (y para qué no), y de CÓMO puede llevarse a cabo maximizando sus posibilidades y minimizando sus obstáculos. Finalmente, se sugieren una serie de recomendaciones prácticas.

## 2. ¿PARA QUÉ?

Uno de los principales riesgos de todo proyecto (grande o pequeño) en materia de gobierno electrónico, es la falta de claridad sobre los objetivos buscados. La receta del fracaso de iniciativas informáticas es generalmente escrita por optimistas que, enceguecidos por las maravillas tecnológicas, sobredimensionan sus potencialidades y subestiman sus limitaciones y obstáculos. En ese sentido, lo primero que debe hacer un país antes de apresurarse a aprobar generosos presupuestos para este tipo de iniciativas, es responder a la nada de trivial pregunta de PARA QUÉ se quiere el *e-government*? O en otras palabras, qué objetivos de política pública suelen buscarse a través del mismo? Esto, que es de la esencia de cualquier política pública seria, lo es aún más en proyectos con componentes tecnológicos. Estos, además de caros, son generalmente muy difíciles de implantar. Los siguientes son algunos de los objetivos más esgrimidos.

- a) *Mejorar la rapidez y calidad de los servicios públicos al ciudadano:* Sabemos que en nuestros países el ícono de la “burocracia” pública es la “lentitud” de los servicios del Estado. Si bien las razo-

nes de esta lentitud son variadas, una de las más recurrentes es el exceso de papeleos (y consecuentes trámites) que existe dentro de la administración y entre ésta y los ciudadanos. Si bien la mera incorporación de tecnologías no es suficiente para cambiar esta realidad (también se puede “hacer eficiente lo inútil”), ésta sí ha demostrado ser un elemento necesario<sup>4</sup>. La incorporación incipiente de la firma digital en la gestión pública facilitará aún más este objetivo.

- b) *Generar ahorros y mayor eficiencia*: Si bien este es uno de los objetivos más buscados, entre otras razones porque es un argumento fácil y bueno para usar con autoridades y la opinión pública en general, el *e-government* no debiera ser presentado sólo como una estrategia para reducir costos. Esto, porque con raras excepciones, soluciones de *e-government* no significan ahorros inmediatos para el Gobierno. Con todo, estos ahorros existen y pueden llegar a ser muy considerables. Además de los ahorros para ciudadanos y empresas, un estudio reciente realizado en EEUU ha estimado ahorros organizacionales cercanos al 15% por concepto de uso de correo electrónico<sup>5</sup>. En el plano de la eficiencia, cuando por esta entendemos mejor y más oportuna comunicación, coordinación y trabajo colectivo entre instituciones del Estado, el *e-government* genera potencialidades no conocidas hasta la fecha. A la eliminación de duplicaciones en recolección, actualización y almacenamiento de información, hay que agregar distribución de correo, uso del papel y ahorro en tiempo.
- c) *Masificación de Internet*: Uno de los objetivos del *e-government* es sin duda contribuir a la preparación de los países para la sociedad de la información. Esto, no sólo porque la informatización del Estado es muy importante en la sociedad, sino porque sus acciones en este campo tienen un efecto multiplicador inigualable por ninguna otra política o actor. En países en que la tasa de penetración de Internet es baja (como es el caso de toda América Latina), no es la demanda de servicios on-line la que genera una buena oferta, sino que exactamente al revés. Esto es, sólo una oferta de buenos y necesarios servi-

<sup>4</sup> En el caso de Chile, la totalidad de los servicios públicos que han recibido premios por la calidad o innovación en su gestión, han contado con un fuerte plan de desarrollo tecnológico.

<sup>5</sup> Ver “Public Sector: Early Stage of a Deep Transformation”, por Jane E. Fountain y Carlos Osorio, en “The Economic Payoff from the Internet Revolution”, Brookings Internet Institute, 2001.

cios y contenidos por Internet es capaz de acelerar sustancialmente las tasas de crecimiento vegetativas en el uso de Internet<sup>6</sup>.

- d) *Acortamiento de brecha digital*: Tal como lo ha señalado el informe de desarrollo humano del PNUD del 2001, la brecha digital es uno de los temas importantes de la agenda del desarrollo de principios de este siglo. Esta brecha, que da cuenta de la desigual distribución de las oportunidades de acceso y uso de las TICs entre y dentro de los países, puede y debe ser superada por una acción decidida del Estado por crear contenidos, puntos de acceso y capacitación de los ciudadanos en Internet. Esto, por cierto, supone que el Estado en sí mismo sea un líder en la materia, y que la implementación del e-government tenga en el beneficio de la comunidad uno de sus centros.
- e) *Aumento de la transparencia y lucha contra la corrupción*: Si bien este puede ser un objetivo que no siempre se quiera o deba publicitar (para no levantar más resistencias), es sin duda uno de los ámbitos donde el e-government puede traer grandes beneficios. Tanto por la posibilidad de usar inteligentemente la información desagregada de cientos de bases de datos (detectando fraudes, ineficiencias, irregularidades), como por la gran posibilidad que tiene este para traer a la luz del escrutinio público a áreas llenas de sombras, dudas e irregularidades como las compras públicas<sup>7</sup>.
- f) *Mayor participación ciudadana*: Una de las posibilidades, todavía no suficientemente explotadas por los gobiernos, son las enormes y nuevas posibilidades de participación que Internet y el e-government presenta para el ciudadano medio. Desde la capacidad de dar acceso a TODA la información pública, hasta la posibilidad de participar en discusiones sobre nuevas políticas públicas, Internet permite insospechadas formas en que el ciudadano medio puede romper el aislamiento frente a la política y el Estado y volver a participar en los asuntos públicos que le interesan.

<sup>6</sup> Luego de cuatro años de operaciones, el sistema de declaración de impuestos on-line de Chile se ha transformado en uno de los best-practice mundiales en este ámbito. El año 2001, 790.000 declaraciones llegaron por Internet, lo que representa el 95% de la información tributaria y el 67% de las declaraciones. Sin embargo, lo que no se destaca es que los ejecutivos chilenos reconocen en un alto porcentaje que la decisión de conectar su empresa a Internet estuvo influenciada en un grado significativo por esta posibilidad de declarar impuestos on-line.

<sup>7</sup> Las dos experiencias más significativas en este campo en América Latina son compranet y chilecompra.cl, de México y Chile respectivamente. Ambas experiencias han provocado gran transparencia en todo el proceso de compras y licitaciones públicas, por la vía de crear portales en Internet donde cualquier persona o proveedor puede conocer y hacer seguimiento a cualquier compra pública.

### 3. CONDICIONES DE ÉXITO

El hecho de que un gobierno tenga objetivos claros y realistas, no es garantía de que él o los programas de e-government serán un éxito. Muy por el contrario. Para garantizar el éxito de un proyecto informático en el gobierno se requiere cumplir con una serie de condiciones que han demostrado ser fundamentales. No hay nunca que olvidar el famoso informe de Todd Ramsey, el encargado mundial del área de gobierno de IBM, que demostraba como el 85% de los proyectos informáticos gubernamentales demuestra algún grado de fracaso, medido como no cumplimiento de plazos de implementación, mayores costos de los presupuestados y menos valor del esperado. Por todo esto, es importante identificar estas condiciones de éxito.

- *Infraestructura mínima:* Si bien es cierto que una mera red de computadores no constituyen un gobierno electrónico, un mínimo de estos es necesario para siquiera pensar en que es posible. En efecto, uno de los factores críticos de éxito es la existencia de un mínimo de infraestructura de *software*, *hardware* y conectividad.
- *Capacidad Tecnológica:* Las máquinas no son más que instrumentos en manos de personas que pueden o no ocuparlos en la forma que maximice su potencial. Si esas personas se sienten atemorizadas por los sistemas, carecen de la visión de que se quiere hacer con ello y porqué, no tienen las competencias mínimas para ocuparlos, no logran ver el beneficio que trae la tecnología a la vida cotidiana de ellos y los usuarios, entonces es un dato que no habrá **e-government** aunque la gente viva rodeada de todo el instrumental tecnológico que exista.
- *Liderazgo:* El factor más crítico de éxito de cualquier proceso de modernización y transformación organizacional que involucre tecnología (y los que no también) supone y demanda un liderazgo claro y fuerte. En el caso del sector público, este liderazgo no puede ser sólo técnico o a nivel intermedio. También se requiere liderazgo político y la máxima autoridad. Sin ellos la transformación al *e-government* es posible, pero demasiado difícil.
- *Políticas Públicas:* El *e-government* no puede surgir aisladamente o en un vacío. Debe responder a una política de modernización y transformación tecnológica. Pero aún eso es insuficiente. Para que un programa nacional de *e-government* tenga éxito se requiere de una autoridad con capacidad de coordinación interministerial y de san-

ción política, que a su vez tenga equipos técnicos que vayan generando las políticas públicas de apoyo. Por ejemplo, desde el momento que el Estado salta a la era de Internet se requiere una política de seguridad informática, otra de inviolabilidad de la comunicación, otra de privacidad de la información, otra de *outsourcing* y licitaciones, otra de financiamiento, etc. Sin ellas, lo avanzado puede perderse y la credibilidad del *e-government* debilitarse.

- *Penetración de Internet y sector de telecomunicaciones competitivo*: Esta condición es fundamental, ya que tener un Estado virtual al cual nadie pueda conectarse no sólo constituye despilfarro, sino que frena todo el desarrollo del país. No es de extrañarse que los países que han generado mercados de telecomunicaciones modernos y niveles de penetración de Internet altos (como Singapur, Finlandia, Suecia, etc.), no sólo han aumentado su competitividad país y han tenido un buen desempeño económico, sino que también son líderes en gobierno electrónico.
- *Proyectos emblemáticos, alto impacto y corto plazo*: Cómo no puede hacerse todo a la misma vez, es importante priorizar adecuadamente cuales serán aquellos proyectos más emblemáticos o bien “caballo de Troya”. Estos últimos son aquellos que una vez instalados dentro del Estado permiten generar la legitimidad y el posicionamiento para masificar el gobierno electrónico. Cuales serán este tipo de proyectos? Pues bien, aquellos con resultados visibles para el ciudadano y los principales *stakeholders* y que además sean de corto plazo. Luchar contra el escepticismo ambiente en este campo, supone tener victorias rápidas que animen y fortalezcan la confianza de gestores y líderes.
- *Alianzas con privados*: Todos los gobiernos que han pretendido reinventar la rueda, ser autosuficientes o crear su propia tecnología, han terminado gastando muchísimo dinero, sin los resultados esperados y con gran frustración por el tiempo perdido. Pastelero a tus pasteles!! El gobierno es especialista en gobernar, mientras las empresas tecnológicas son las llamadas a desarrollar sistemas y operar la tecnología. Lo anterior no supone que la relación sea fácil. Con frecuencia cuesta que el Estado tenga alianzas con el sector privado. A veces la barrera surge por las enormes diferencias en el plano de la legislación, o de la cultura, o de asimetrías de información, etc. Con todo, para tener un gobierno electrónico exitoso se requiere desarrollar la capacidad de tener una relación provechosa, productiva y transparente con verdaderos aliados en el sector privado.

#### 4. ETAPAS DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO

Si bien no existen recetas, lo cierto es que un análisis de las experiencias de varios países nos presenta con al menos cinco etapas de desarrollo del gobierno electrónico. Estas no tienen porqué seguir el mismo orden, pero ciertamente van de menor a mayor grado de complejidad.

- *Informatización*: La primera etapa del gobierno electrónico, incluso previo a la conexión a Internet, es el establecimiento de una amplia base de computación en las instituciones públicas. Esto supone, no sólo la existencia de computadores para tareas secretariales o incluso profesionales, sino también la automatización de las tareas de cálculo, finanzas, oficina de correspondencia, etc. Siendo ésta la etapa la más fácil de implementar, está lejos de agotar todas las potencialidades del e-gov.
- *Presencia*: Es el uso de Internet el que agrega un enorme potencial de acceso al uso de la computación en el gobierno. En efecto, a través del establecimiento de una página web o de un portal en la web, los servicios públicos pueden entregar una enorme cantidad de información útil para ciudadanos, grupos comunitarios o empresarios. Así, sin incurrir en mayores costos (incluso disminuyéndolos) la administración del Estado puede ampliar sus horarios de atención (24x7), lugares de acceso (cualquier computador conectado) y el número de personas que se pueden atender con el mismo personal.
- *Interacción*: El tercer nivel de gobierno electrónico busca aprovechar la creciente comunicación unidireccional del ciudadano con el gobierno, y de éste con el ciudadano, para transformarla en un verdadero diálogo virtual. Se trata de superar la idea de Internet como una gran vitrina en la cual el ciudadano se acerca sólo a buscar información estática, para crear un espacio de verdadera comunicación interactiva. Esto se traduce en la posibilidad de comunicación vía correo electrónico, en búsqueda de información que puede existir en bases de datos remotas, en formular reclamos y/o enviar sugerencias, y, quizás lo más desafiante desde el punto de vista democrático, la posibilidad de participar en la discusión de definiciones de política pública sean legislativas, municipales o del gobierno central.
- *Transacción*: Un cuarto nivel de e-gov consiste en pasar de la comunicación (participativa o no) y del mero acceso a la informa-

ción, a una situación en donde el ciudadano pueda realizar sus trámites en línea. Esto significa que muchas de las operaciones que el ciudadano debía realizar personalmente y en papel en las oficinas públicas, hoy pueden ser realizadas completamente vía Internet, sin trasladarse a ningún lugar. Estas operaciones pueden ir desde presentar una excusa, solicitar un certificado, pagar una multa, declarar los impuestos o postular a un subsidio. Es precisamente en este nivel de e-gov, donde se empiezan a percibir los principales ahorros, tanto directos para el Gobierno como indirectos para quienes interactúan con el mismo.

- *Integración y transformación*: Finalmente, tenemos la última y más compleja fase del gobierno electrónico. Aquí ya no basta con tener una gestión informatizada, conectada y presente en Internet, con comunicación bidireccional con el gobierno y con trámites on-line. Todo eso es bueno, pero no es suficiente para romper con los diversos silos autárquicos que tiene todo gobierno. En efecto, uno de los peores dramas de la burocracia estatal es la necesidad que tienen los ciudadanos de recorrer diversas instituciones públicas para recibir una respuesta o autorización, la cual no siempre coincide entre institución e institución. Por eso, uno de los mayores aportes que puede aportar el e-gov es la interconexión de las agencias públicas, lo cual supone rediseñar procesos y cambiar normas que permitan tener verdaderas ventanillas únicas en el Estado (“*one stop shops*”). Este nivel, que supone una delicada pero posible integración burocrática e informática es posible y genera los mayores beneficios del e-gov.

## 5. RECOMENDACIONES PARA AVANZAR EN EL E-GOV

Hemos hablado bastante sobre los beneficios, condiciones de éxito y etapas del gobierno electrónico. Ahora, para quienes tienen interés en avanzar en la implementación de iniciativas o planes globales de *e-government*, la siguiente lista de recomendaciones puede ser de alguna utilidad<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Algunas de estas recomendaciones han sido también formuladas en un estudio (en edición) denominado “The Roadmap for E-government”, donde un conjunto variado de expertos de diversos países (incluyendo al autor) han participado bajo el liderazgo del Council for Foreign Relations y el Pacific Council for International Relations.



## 5.1. ESTUDIO DE E-READINESS

Antes de partir, muchas veces aceleradamente y bajo la presión de tener que presentar resultados en el cortísimo plazo, es importante llevar a cabo algún estudio que nos muestre donde estamos y el nivel de preparación o e-readiness del país (o la institución) donde se llevará a cabo un plan de e-government. Las siguientes son algunas de las dimensiones que un estudio de dicha naturaleza debiera contener:

- a) *Telecomunicaciones*. Esta dimensión es crítica para la posibilidad de que un Estado entregue servicios on-line a la población y su capacidad de enfrentar temas complejos e importantes como la brecha digital. La mayoría de los proyectos vinculados al *e-government* requieren un mínimo de infraestructura de telecomunicaciones como elemento crítico para su éxito.
- b) *Infraestructura física*. Equipos de computación y de telecomunicaciones, si bien no son el foco ni el fin de e-gov, son elementos básicos a hacer abordados por cualquier plan.
- c) *Niveles y tipo de uso de las tecnologías de información en el gobierno actualmente*. Esto es muy importante cuando de lo que se trata es de evaluar la habilidad de cualquier gobierno de administrar información y proyectos de e-gov. De igual forma, ello será indicativo de la capacidad del gobierno de asegurar los niveles y estándares adecuados en el uso de las tecnologías de información. Esto también sirve para identificar buenas prácticas dentro del gobierno.
- d) *Recursos Humanos para TI*. Todo gobierno requiere de un nivel mínimo de personal experto y usuario en TI. Aún en gobiernos donde la política es externalizar estos servicios, se requiere un *management* interno capaz y competente.
- e) *Recursos financieros existentes y esperados*. Esto es básico, no solo para saber si los objetivos y proyectos contarán con el dinero necesario para que sean exitosos, sino también para probar la voluntad política de los líderes que quieren avanzar en esta línea.

## 5.2. BUSCAR MEJORES PRÁCTICAS Y HACER BENCHMARK

Una de las prácticas más recomendadas para gobiernos o instituciones que recién están partiendo en proyectos de *e-government* es la de hacer *shopping*, identificar las mejores prácticas (nacionales y extranjeras) y luego generar exigentes *benchmarks* para que los servidores públicos se esfuercen en alcanzar estándares más allá de lo antes conocido. No tie-

ne mucho sentido querer re-inventar la rueda, salvo cuando poderosas razones así lo justifiquen.

### 5.3. HACER PLAN AMBICIOSO PERO DE EJECUCIÓN GRADUAL

“Pensar en grande, partir pequeño y escalar rápido” (“think big, start small, scale fast”) dice el refrán de la industria. Pues bien, esto tiene mucha validez para el mundo del e-gov. Se requiere un plan con una visión ambiciosa y soñadora, de manera que capture la imaginación de la gente. Sin embargo, si dicha visión y plan no van acompañados de metas de corto plazo y alto impacto, no se podrá construir una coalición pro-cambio y las posibilidades de éxito del mismo caerán.

### 5.4. DESCUBRIR, APOYAR Y FORMAR LÍDERES DE E-GOV

Tal como ya lo hemos dicho, una de las condiciones de éxito para el e-gov es la existencia de líderes en los mandos medios y altos del sector público. Sin ellos no podríamos llevar a cabo cambios con el nivel de profundidad que necesitamos para hacer del gobierno electrónico algo de gran beneficio para los países. Esto puede adquirir varias formas. Primero, descubrir a estos nuevos líderes. Si están fuera del Estado, contratarlos. Si están ya dentro, apoyarlos y protegerlos. Finalmente, y más en el mediano plazo, se requiere generar una forma sistemática de promover y formar dichas habilidades de liderazgo en los actuales mandos medios.

### 5.5. SIEMPRE PREGUNTAR A CLIENTES (INTERNOS Y EXTERNOS)

Si uno quiere evitar equipos de informática absolutamente autárquicos, se requiere un ejercicio metódico de consulta a los diversos clientes (tanto internos como externos) sobre la calidad del servicio, sus necesidades todavía no cubiertas y sobre posibles formas de mejorar. Sólo esta práctica puede asegurar una cultura de la calidad, para el gobierno en general, como para el e-gov. En particular.

### 5.6. PROYECTO INTEGRAL

Para producir un impacto profundo y de largo plazo, el plan proyecto de E-government debe ser integral. Los siguientes son algunas de las áreas que debiera incluir:

- *Desarrollo de contenidos*: Así se trata de hacerse cargo de la necesidad de desarrollar páginas web, incluirles contenidos y trámites relevantes para la población, desarrollar nuevas aplicaciones (como la firma digital), etc.
- *Formación de RRHH*: El e-government demanda un alto nivel técnico del personal, tanto experto como del usuario en general. Esto supone abordar en serio el tema de la formación y la capacitación (probablemente *on-line*).
- *Conectividad*: Se requiere una conexión (a Internet e interagencias) de buena calidad y accesible a todas las agencias relevantes.
- *Marco legal*: En algunos casos se requerirá un mínimo de marco jurídico para hacer lo que se pretende (ejemplo: firma digital).
- *Políticas, proyectos e institucionalidad de E-government*: Para que realmente se trate de un plan serio, se requiere señalar el contenido básico de las políticas sobre el tema TI (seguridad, conectividad, brecha digital, *outsourcing*, etc.), los principales proyectos y, por supuesto, quien será el responsable. Si esto no está claro, no hay plan de *e-government*.
- *Internet accesible a TODOS*: Se trata de tener una política y una meta en cuanto a acceso de la población general a Internet, y consecuentemente, al gobierno electrónico. En este campo se incluyen las políticas regulatorias de precios, políticas de centros comunitarios o telecentros, apertura de la infraestructura pública (ejemplo bibliotecas públicas, etc.).
- *Capital*: Un plan de *E-government* debe ser cada día más capaz de incluir un completo presupuesto sobre cuanto cuesta hacer lo declarado, una estimación realista sobre los fondos públicos (locales e internacionales) actualmente disponibles para esto, y un listado de fuentes alternativas para conseguir mayores recursos, incluyendo un nuevo tipo de concesiones públicas.

## 5.7. COMUNICACIÓN Y LIDERAZGO

Sin un esfuerzo inteligente y perseverante sobre las preguntas *¿cómo y para qué nos sirve el gobierno electrónico?*, los principales actores llamados a implementar el gobierno electrónico (*“los funcionarios públicos”*) pueden ser un gran obstáculo y una fuerte oposición. Por lo mismo, como en ningún otro tipo de proyecto de modernización de la gestión pública, aquí hay que hacer una GRAN ESFUERZO en comunicar los sentidos, alcances y beneficios de este tipo de proyectos. Esto

nos lleva a focalizarnos en una serie de acciones, todas las cuales apuntan al mismo fin: *Explicar, entrenar, evaluar, obligar, recibir retroalimentar, premiar, estimular, comunicar y compartir las buenas experiencias.*

#### 5.8. E-DEMOCRACY

Si bien este es un plano relativamente nuevo del gobierno electrónico, es aquel donde pueden ocurrir las transformaciones más radicales y desde el cual se puede incorporar a la clase política para un tema que en general puede parecer como un poco técnico. Si se trata de participación, consulta, involucramiento en las decisiones de política pública, registros, información, etc., Internet nos está abriendo una gigantesca posibilidad de usos de tecnología con impacto político.

Los ejemplos del tipo de impacto y beneficios que se podrían obtener mediante una aplicación inteligente de Internet y las TICs a la política y al sistema democrático son infinitos. Sin embargo, y sólo con el objeto de graficar esta novel y potente relación, están los siguientes:

- *Campañas*: obviamente se puede ocupar Internet para potenciar la relación entre partidos y candidatos con la ciudadanía y el electorado. También se pueden recibir ideas, denuncias y hasta colaboradores.
- *Financiamiento*: Generar mecanismos que faciliten los aportes de ciertos individuos que prefieren obviarse el trámite personal.
- *Inscripción electoral*: Esto supone hacerse cargo de la potencial sinergia existente entre la altísima tasa de uso de Internet por parte de los jóvenes, y su bajísima tasa de inscripción electoral. Esto sin duda aumentaría el número de inscritos para votar.
- *Encuestas*: Encuestas de ciertas categorías de usuarios es muy útil como mecanismo de retroalimentación pero también como un cable a tierra.
- *Comunicación entre representantes y votantes*: En teoría esto debería ocurrir sencillamente, pero la verdad dicha interacción rara vez ocurre. Las principales razones son, el bajísimo conocimiento y nivel de uso que tienen los parlamentarios y autoridades de Internet, como así también la brecha digital que dificulta el acceso de los indigentes a estas posibilidades.
- *Acceso a información de congresos y gobiernos*: En general los países están a años luz de usar las potencialidades de Internet para transparentar la información de los gobiernos (presupuesto, indicadores

de gestión, declaraciones de interés de ministros y subsecretarios) y del Congreso (votaciones por comisión y tema, asistencia, participaciones, etc.).

- *Participación en la agenda legislativa y de políticas públicas:* Si bien hoy en general nadie lo hace, es fácil y barato el abrir espacios para que la ciudadanía participe virtualmente en el curso de la aprobación de políticas y leyes.
- *Votaciones:* Más allá de los riesgos (que más bien son políticos y no tecnológicos) que una especie de democracia directa trae consigo, se deberían explorar otros servicios en materia de consulta vía Internet a la ciudadanía.

## 6. CONCLUSIÓN

El gobierno electrónico constituye una nueva manera de mirar la relación entre tecnologías de información, gestión pública y acción política. Su implementación puede traer grandes beneficios, pero también puede generar mucha frustración si no se ponen en pie las condiciones de éxito para este tipo de proyectos. Con todo, proyectos de e-gov están ayudando a cambiar la cara de los gobiernos en todo el mundo, y muy especial en países en desarrollo como los latinoamericanos.

Es de esperar que el presente estudio ayude a los lectores a tener un mejor entendimiento de la importancia del gobierno electrónico, de su compleja pero posible implementación, y de la necesidad de desarrollar un plan país para llevarlo a cabo en forma efectiva y rápida.

# Alianzas público-privadas para el desarrollo del E-Gobierno en América Latina\*

MIGUEL A. PORRÚA VIGÓN<sup>1</sup>

La historia de las relaciones entre los gobiernos y las empresas está cuenta, tanto en América Latina como en el resto del mundo, con la comprensible dosis de amor/odio que suele darse entre dos socios que se necesitan, que dependen uno del otro y en cuya relación, ambos intentan sacar el mayor provecho de su respectiva “pareja”.

Las ideas mostradas a lo largo de este documento no pretenden reflejar ningún posicionamiento ideológico dado que el fomento del trabajo en sociedad entre el sector público y el privado no es patrimonio de ningún partido o movimiento ideológico en el mundo. Más bien al contrario, los ejemplos a los que se aludirá ponen de manifiesto que el uso de mecanismos de colaboración con el sector privado se ha venido dando en gobiernos de casi todos los ámbitos del espectro político y responden más bien a la agudización de la creatividad que genera la escasez de recursos financieros, que a la plasmación de un programa político.

Como ya se ha mencionado, el sector público y el sector privado no sólo se necesitan mutuamente sino que están llamados a entenderse para beneficio de ambos. En numerosos casos a lo largo de América Latina, grandes obras de infraestructura vitales para el desarrollo de un país han sido construidas mediante el esfuerzo inversor del sector privado a cambio de concesiones por un periodo determinado de años. Gran cantidad de represas, autopistas, redes de telecomunicaciones o de electricidad, no existirían hoy si hubieran tenido que ser financiadas mediante la capacidad inversora de los gobiernos.

\* Este artículo y la contribución de la AICD/OEA a este libro, no habrían sido posibles sin el valioso apoyo del equipo de la División de Innovaciones y Alianzas para el Desarrollo de la AICD/OEA, mi sincera gratitud para todo el equipo, en especial para Lina Marmolejo, Beatriz González y John Pacheco.

<sup>1</sup> Coordinador Programa de Gobierno Electrónico, Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo de la Organización de Estados Americanos, AICD/OEA.

En todo caso, la trayectoria de colaboración entre el sector público y el privado en América Latina, puede definirse cuando menos como desigual y el sabor de boca dejado un tanto agrídulce. Historias de escándalos, de prevaricación, de obras inacabadas y de calidades inferiores a las contratadas han dejado un signo de interrogación en las relaciones maritales entre el gobierno y la empresa privada.

Sin ánimo de acuñar acrónimos que compliquen la superpoblada jungla de abreviaturas y definiciones, sino más bien con objetivo de facilitar la lectura de este documento, llamaremos a las alianzas público-privadas (APP). En inglés, la definición *Public-Private Partnership* (PPP) ha ganado general aceptación, lo cual facilita el diálogo entre aquellos que tienen la responsabilidad de poner el concepto en práctica.

Con el fin de definir con cierta claridad a que nos referimos con APPs, podemos tomar la definición de la Comisión sobre Alianzas Público-Privadas del gobierno del Reino Unido que establece que:

*“Las APPs son relaciones de riesgo compartido basadas en una aspiración común del sector público y el privado (incluido el voluntariado) para lograr un determinado resultado relacionado con la vida pública”.*

La definición se extiende un poco más para indicar que, generalmente, está regulada mediante un contrato formal y que suele tomar la forma de una relación duradera y flexible que incluye algún tipo de compensación por parte del gobierno.

Más adelante entraremos en las razones que empujan a gobiernos y empresas a entrar en este tipo de relación, pero lo que parece evidente en una rápida observación de las declaraciones y documentos emitidos por gobiernos y organismos internacionales de prestigio, es que la tendencia a fomentar las APPs es creciente e imparable.

Sólo por mencionar lo que opinan al respecto algunos reconocidos líderes, se muestran a continuación algunas opiniones públicamente manifestadas:

*“El Estado y la sociedad civil no deberían verse como respectivos enemigos sino como aliados ...cuando hablo de la sociedad civil no me refiero sólo a las ONGs, también me refiero a universidades, fundaciones, sindicatos y, sí, empresas privadas” (Koffi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas)<sup>2</sup>.*

<sup>2</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, 2000. Sesión especial vigésimocuarta.

El propio Presidente del Banco Mundial, James Wolfenson, declaró refiriéndose a la colaboración entre el sector público y el sector privado, “ ...todos deben cooperar, ..es necesario capitalizar en lo que cada parte puede contribuir. La cultura de falsa competencia debe ser reemplazada por una política que favorezca el uso de lo mejor de cada uno y busque las complementariedades” (James Wolfenson, año 2000).

Un organismo con enorme credibilidad y probado conocimiento de América Latina y el Caribe como la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas), en uno de sus documentos publicados bajo la Serie Desarrollo Productivo, bajo el epígrafe de pasos a tomar en relación con la digitalización del gobierno:

*“ ...Establecer un equipo de trabajo interministerial, que provea un fuerte liderazgo en estrecha cooperación con el sector privado ...”<sup>3</sup>.*

Por otra parte, uno de los documentos más leídos desde su publicación tanto por expertos como por neófitos interesados en el tema de gobierno electrónico el *Roadmap for e-Government in the Developing World*<sup>4</sup>, deja igualmente clara la importancia de las alianzas entre gobierno y sector privado. Este documento, al prestigio de la institución que lo publica, *Council on Foreign Relations*, une la dilatada experiencia de los profesionales que lo elaboraron y la orientación práctica con la que ha sido concebido el trabajo. Este grupo de expertos, que incluye miembros de diversos continentes tanto del sector público como del privado, en la pregunta 9ª. de sus 10 preguntas que los gobiernos se deben hacer antes de acometer proyectos de gobierno electrónico, asevera que:

*“ ...Las empresas pueden ofrecer valiosas lecciones en servicio al cliente, capacidad de respuesta y adaptación a las necesidades del cliente. No miren al sector privado como un mecanismo únicamente para realizar outsourcing. Conviertan al sector privado en un socio genuino para sus proyectos de gobierno electrónico”.*

<sup>3</sup> Toward a conceptual Framework and Public Policy agenda for the Information Society in Latin America and the Caribbean. Martin R. Hilbert y Jorge Katz. CEPAL/ECLAC Serie Desarrollo Productivo. Santiago de Chile. Octubre 2002.

<sup>4</sup> Roadmap for e-Government in the Developing World. Pacific Council on International Policy. Los Angeles, CA (USA). Abril 2002.



En el mismo párrafo, más adelante, el documento dice:

*“ ...Cambien la desconfianza entre gobierno y empresas por sólidas relaciones de trabajo”.*

Y un poco más adelante transmite otro mensaje importante:

*“ ..La alianza, entre sector público y privado, será más fuerte si hay personas en el gobierno que entienden el modo de operar de las empresas y personas en el sector privado que entienden las necesidades de los gobiernos”.*

Igualmente indicativo acerca de la fortaleza y la importancia del concepto para la modernización gubernamental resulta el hecho de los propios líderes de los gobiernos de la región y extraregionales han manifestado su apoyo a la idea en repetidas ocasiones. Una de las más relevantes es, sin duda, la *Declaración Conectando las Américas*, adoptada durante la Cumbre de las Américas celebrada en Québec (Canadá) del 20 al 22 de Abril de 2001 que subraya la importancia de aumentar y apoyar iniciativas conjuntas con el sector privado con el fin de ampliar y modernizar los sectores de las telecomunicaciones de la región.

La propia Unión Europea, en la Declaración de Sevilla (25 y 26 de Abril de 2002), surgida de la cumbre ministerial UE/LAC sobre la Sociedad de la Información, reconoce de forma explícita el papel clave del sector privado, y particularmente de las PYMES, en los progresos tecnológicos de redes y las aplicaciones. La Declaración va incluso más allá, para manifestar que:

*“Gobiernos, sector privado y sociedad civil deberían asociarse en la elaboración y aplicación de las e-estrategias”.*

Dado que el modesto objetivo de este documento es ilustrar y no aburrir, no procede abundar en citar documentos y declaraciones que dan un empujón definitivo a la filosofía de alianza entre el sector público y el sector privado. En cualquier caso, manifestaciones como las expuestas pueden ser encontradas en estudios de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), el WSIS (Cumbre Mundial para la Sociedad de la Información) o el Programa para la Sociedad de la Información de la Unión Europea.

La propia Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo (AICD) de la OEA, siguiendo el mandato dado por la Cumbre de las Américas de Québec 2001, en la cual, los Presidentes presentes manifestaron:

*“Instruimos a nuestros Ministros, trabajando con el SIRG (Grupo de Seguimiento de Implementación de la Cumbre), a explorar con instituciones socias, el apoyo financiero de diferentes iniciativas y animamos a la AICD a asegurar financiación de fuentes tanto tradicionales como alternativas, incluyendo alianzas con el sector privado...”.*

Desde que la AICD recibió este mandato por parte de todos los Presidentes del hemisferio no ha cejado en su empeño de vincular al sector privado en el desarrollo del gobierno electrónico en la región y ha firmado acuerdos de cooperación con varias empresas líderes del sector, que facilitan el acceso de los gobiernos de América Latina y el Caribe a soluciones avanzadas de gobierno electrónico en condiciones extraordinariamente ventajosas.

#### POR QUÉ ESTABLECER APPS

En casi todos los rankings que se llevan a cabo hoy sobre los avances modernizadores de los gobiernos aplicando las posibilidades que ofrecen las tecnologías de la información y la comunicación, Canadá, aparece sistemáticamente en los primeros lugares.

Cuando el gobierno de Canadá anunció su Agenda for Change (Agenda para el Cambio) que da el impulso y la consolidación definitivos al gobierno electrónico en este país, entre los planes y compromisos incluidos en el documento figuraba el siguiente:

*Compromiso No. 1: ...El gobierno debe mejorar los servicios y expandir las alianzas con otros gobiernos, el sector privado y las organizaciones de voluntarios.*

¿Cuáles son, entonces, las ventajas de trabajar en alianza con el sector privado que llevan a líderes políticos y gobiernos a insistir en la necesidad de los gobiernos de cooperar con el sector privado para avanzar en sus procesos de modernización? Estas ventajas están relacionadas con las principales dificultades que enfrentan los gobiernos cuando acometen proyectos de cierta envergadura:

### *Escasez de recursos financieros*

Las APPs ofrecen la posibilidad de llevar a cabo proyectos de modernización sin que el gobierno tenga que llevar a cabo ningún desembolso inicial o mediante mínimos desembolsos que generan un extraordinario apalancamiento financiero a través de la contribución de la empresa al proyecto.

El profesor Craig L. Johnson lo refleja así: “la forma tradicional de financiar y desarrollar proyectos en el gobierno ha dejado de ser suficientemente robusta para generar los recursos de capital necesarios de forma regular y en el momento oportuno”<sup>5</sup>.

### *Falta de conocimiento técnico*

Esta falta de conocimiento técnico se traduce tanto en dificultades para definir las características técnicas de las soluciones a implementar como para desarrollar el adecuado monitoreo durante la implementación de las mismas. Las APPs permiten a los gobiernos trasladar la responsabilidad técnica del proyecto a la empresa aliada, pudiendo el gobierno mantener su enfoque en la gestión de su relación con los ciudadanos y no en los insumos necesarios para manejar esta relación que pasan a ser responsabilidad de la empresa que los provee. Por otra parte, cuando la empresa es socia del proyecto, tiene mayor interés en poner toda su experiencia y su talento, aquel del que adolece el sector público, al servicio del éxito del proyecto.

### *Riesgo de fracaso técnico de los proyectos*

Las tasas de fracaso de los proyectos relacionados con las tecnologías de la información y la comunicación, 60%<sup>6</sup>, son demasiado altas como para que los gobiernos de América Latina y el Caribe las puedan asumir sin buscar algún tipo de respaldo. Al convertir a la empresa en socio del proyecto, la totalidad del riesgo del mismo o, cuando menos, una gran parte, puede ser trasladado a la empresa.

<sup>5</sup> *Financing and Pricing e-Service*. Craig L. Johnson (Profesor asociado de Finanzas Públicas y Análisis Político, School of Public and Environmental Affairs, Indiana University-Bloomington). Capítulo del documento *State Web Portals: delivering and financing e-Service*.

<sup>6</sup> Según French Caldwell, Gartner Research Director en *Federal Computer Week*. Mayo 6, 2002.

### *Burocracia y falta de capacidad innovadora*

Una de las ventajas más importantes de las APPs es que acercan el sector público a la metodología de trabajo, la disciplina, la eficiencia y la creatividad del sector privado, el cual, a lo largo del período de alianza contaminará en mayor o menor magnitud, dependiendo de la fortaleza de la alianza, a su agencia pública socia.

En general, las APPs permiten a cada socio especializarse en lo que sabe y promueve un mayor interés de ambos socios por lograr un resultado final exitoso, puesto que la recompensa de ambas partes de la alianza depende del éxito de ese resultado que siempre va estar estrechamente relacionado con el logro de un gobierno eficiente, transparente y participativo.

El experto Ljubomir Trajkovski<sup>7</sup> expresa con absoluta claridad la idea de la especialización diciendo que las APPs permiten al gobierno enfocarse en “los servicios que tiene que proveer al ciudadano o el QUE” y no en “los activos que precisa para prestar esos servicios o el COMO”, tarea ésta que recae en el socio del sector privado.

### ALGUNOS CASOS QUE MUESTRAN EL POTENCIAL DE LAS APPS

Estado Unidos, tal y como ha venido siendo la tónica en muchos aspectos relacionados con la aplicación de las TICs al funcionamiento del gobierno, ha sido uno de los países más madrugadores en la creación de un marco legal que de confianza a los funcionarios públicos y seguridad a las empresas.

En 1996, durante la Administración Clinton, el Clinger Cohen Act<sup>8</sup> concede a las Agencias del gobierno autoridad para llevar a cabo relaciones contractuales bajo la fórmula denominada *Share-in-savings* (ganancias compartidas). En 1999, el Congreso encomendó al GSA (Administración de Servicios Generales) el liderazgo en esta nueva forma de relacionamiento con el sector privado, incluyendo la realización de

<sup>7</sup> Public-Private Partnerships as a realistic option for delivering e-services in South East Europe Local Governments. Ljubomir Trajkovski, M. Sc. Skopje (Macedonia). 2001.

<sup>8</sup> Sec. 5311 del Clinger Cohen Act: SHARE-IN-SAVINGS PILOT PROGRAM. “...(2) Pagar al sector privado una cantidad igual a un porcentaje de los ahorros derivados de las mejoras que hayan resultado de la solución”.

estudios de casos y la elaboración de un mapa guía para llevar a cabo alianzas con el sector privado. Ambos documentos pueden ser extraídos de la página del GSA ([www.gsa.gov](http://www.gsa.gov)).

Si bien, la fórmula no ha sido utilizada de forma masiva, en general, en las ocasiones en las que se ha hecho el gobierno ha ahorrado significativas cantidades de escasos recursos, lo cual ha llevado a la Administración Bush el año pasado a renovar y ampliar las facultades otorgadas por el Clinger Cohen Act. El *e-Government Act*, aprobado en el 2002, extiende temporalmente la aplicación de la fórmula *Share-in-savings*, hasta el 2005 y establece incentivos para las Agencias que la utilicen.

Una de las áreas en las que la fórmula de la alianza público-privado ha irrumpido con más fuerza ha sido la de la recaudación de deuda tributaria en mora. En este ámbito, no sólo Estados Unidos se ha situado en la vanguardia, varios países de América Latina han comenzado a adjudicar contratos basados en el pago de un porcentaje de la recaudación lograda, entre otros Argentina, Brasil y Venezuela están haciendo uso de este mecanismo. Quizás el elemento diferenciador en los Estados Unidos es que el contrato incluye la revisión y modernización de los procedimientos de recaudación, y la aplicación de tecnología que facilite estos procesos.

Desde 1994, American Management Systems (AMS), una de las grandes compañías proveedoras del gobierno en temas relacionados con tecnologías de la información, ha venido trabajando bajo esta fórmula con los estados de California, Hawai, Kansas y Virginia. De los \$914 millones en los que la recaudación de estos cuatro Estados ha mejorado, AMS se ha llevado \$194 millones. Por si hubiera alguna duda respecto al procedimiento de adjudicación de estos contratos, es importante resaltar que en todos los casos fueron adjudicados a través un procedimiento de licitación pública.

#### SUPERNET IN ALBERTA (CANADÁ)

El gobierno de la provincia de Alberta (Canadá) era consciente de la importancia de llevar servicios de internet banda ancha a 422 comunidades de la provincia que aún no contaba con acceso al mismo en un país situado en la vanguardia de la aplicación de las TICs a los servicios públicos. Los 300 millones de US\$ eran una inversión prohibitiva para las arcas provinciales en el año 2000, así es que la provincia decidió aliarse con el sector privado en el proyecto y logró que Bell Intrigna, Axia Net Media, Microsoft y Cisco Systems aportaran 102 millones de US\$. A cambio serían socios del proyecto.

La explicación del CIO (Chief Information Officer) de Alberta al órgano de gobierno provincial ilustra claramente las motivaciones que movieron a Alberta y mueven a muchos gobiernos a entrar en este tipo de alianzas: *“El Gobierno de Alberta no es una empresa de telecomunicaciones y no quiere serlo, pero si no actuamos como catalizador poniendo capital semilla en este proyecto habría tomado décadas que las comunidades rurales de Alberta accedieran a banda ancha”*<sup>9</sup>.

El proyecto, aunque no se ha terminado, ya ha comenzado a generar ingresos. Durante el primer trimestre de operación, 2.9 millones de dólares, que se espera que lleguen a 250 millones en los primeros tres años y 500 millones durante los 10 años de duración del contrato.

#### MERX (CANADÁ)

El sistema de información en línea relacionado con las compras del gobierno federal y de los gobiernos provinciales de Canadá, MERX, es otro ejemplo madrugador de exitosa alianza entre el sector público y el privado. La compañía CEBRA, posteriormente adquirida por el Banco de Montreal, desarrolló la solución para el gobierno a cambio de la posibilidad de cobrar una tarifa por los servicios prestados en el portal.

El gobierno de Canadá no ha tenido que pagar por la solución y el éxito que la misma ha tenido hasta el momento le ha permitido no sólo ganar prestigio internacional sino ofrecer la misma a otros gobiernos del mundo, como es el caso de Filipinas.

Anualmente, se publican en MERX licitaciones por 5 billones de dólares y cada día se pueden encontrar más de 1.500 oportunidades de negocio en el website. Cada semana se añaden 1.000 nuevas licitaciones al sistema. Uno de los datos más relevantes acerca del impacto de MERX es que permitió a las pequeñas y medianas empresas un acceso más fácil a las posibilidades de negocio que ofrece el gobierno. Más del 80% de los usuarios de MERX son empresas con menos de 50 empleados.

#### FLORIDA DEPARTMENT OF BUSINESS AND PROFESSIONAL REGULATION, DBPR (USA)

El DBPR en el estado de Florida es una agencia estatal que regula un millón de empresas y profesionales clasificados en 198 licencias dife-

<sup>9</sup> Technology in Government. December 2001. Plessman Publications Ltd.

rentes. Esta agencia se encarga de manejar todo lo relacionado con el registro, la renovación y el pago de las licencias para las diferentes actividades empresariales y profesionales del estado de Florida.

El servicio al cliente era manejado por más de 680 personas en 226 oficinas diferentes que manejan información desigual y desactualizada. El responsable de esta oficina añade incluso que “la probabilidad de que un ciudadano no recibiera respuesta a su pregunta era del 75%”.

Resulta fácil imaginar que un proyecto para mejorar esta situación implicaría una inversión importante. Al final, el proyecto requirió una inversión de US\$30 millones de dólares y el contrato fue adjudicado a Accenture, una firma consultora con reconocida experiencia en la modernización del sector público, que estaba dispuesta a ser remunerada mediante la fórmula de “beneficios compartidos”. El proyecto incluyó reingeniería de procesos, instalación de software CRM (*Customer Relationship Management*) e integración con herramientas ya existentes como LicenseEase de Versa Systems.

Accenture espera que el proyecto entre en pleno funcionamiento en Febrero de 2004<sup>10</sup> y los ahorros esperados en los próximos 9 años, entre 70 y 90 millones de dólares, serán más que suficientes para pagar el trabajo de Accenture y generar un positivo impacto en las finanzas del gobierno del estado de Florida.

#### VIRGINIA DEPARTMENT OF TAXATION (USA)<sup>11</sup>

En 1994, la Comisión de Impuestos del estado de Virginia elaboró un informe sobre la necesidad de modernizar la agencia responsable de la recaudación impositiva en el Estado. Se elaboró un plan y se dividió en módulos que permitieran un acceso más fácil a financiamiento. A pesar de este esfuerzo, la respuesta de las autoridades fue negativa, argumentando que el proyecto era demasiado costoso y no estaba entre las prioridades del Gobernador.

En cualquier caso, el proyecto era demasiado importante para el Departamento de Impuestos del estado de Virginia, así es que decidieron copiar el modelo de “ganancias compartidas” del estado de California. Virginia convirtió a California en su mejor práctica y, si-

<sup>10</sup> Government Technology, May 2003. Article by Merrill Douglas.

<sup>11</sup> Información tomada del “Share in Savings Report” preparado por Acquisitions Solutions Inc. and Mary Beaulieu para el *Council for Excellence in Government* y el *Federal Technology Service*.

guiendo una metodología de trabajo similar a la que propone la Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo de la OEA, un equipo de gente de Virginia de desplazó a California para aprender de su experiencia y preparar un proyecto sólido, con garantías de recibir la aprobación de la Asamblea General del estado de Virginia.

En 1996, el plan es aprobado, y se crea el “Technology Partnership Fund” donde el Director del Departamento de Impuestos del estado de Virginia, depositará parte de los recursos financieros que generen las mejoras introducidas por el proyecto, para pagar a la empresa responsable de la implementación del mismo, American Management Systems.

El Sub-director del Departamento de Impuestos, Robert Shultze, ilustra claramente la ventaja de este tipo de acuerdos cuando dice “lo bueno de este tipo de acuerdos es que las empresas asumen la mayor parte del riesgo, después de todo, no reciben ni un dólar si no se generan ahorros demostrables”.

El proyecto requiere una inversión de 123 millones de US\$ que será realizada por AMS. Para ello, se firmó un contrato de implementación de 5 años y un período de pago de 10 años. Durante los dos primeros años se ha generado ya una recaudación extra de 19 millones de US\$.

#### COMPRASNET (BRASIL)

Cuando el gobierno federal brasileño lanzó su licitación para la provisión de una solución electrónica para el manejo de las compras gubernamentales, el pliego de licitación tenía una innovación importante para lo que había sido hasta entonces la compra de tecnología dentro del gobierno carioca, el gobierno estaba buscando más un socio que un proveedor.

El pliego de licitación establecía que el gobierno federal, a través de SERPRO (Servicio de Procesamiento de Datos), quería establecer una alianza con el proveedor de la solución, en lugar de pagar por la misma, para explotarla a través de un consorcio en el que el gobierno era dueño del 60% de las acciones y el proveedor de la solución del 40%. El contrato se adjudicó al consorcio Vesta-Unisys que desarrolló una avanzada solución valorada en más de 2 millones de dólares sin que el gobierno tuviera que realizar desembolso alguno.

Aunque el actual gobierno del Presidente Lula, como parte de su política de promoción del software de fuente libre, tiene en proyecto revisar la actual plataforma de Comprasnet, los resultados obtenidos hasta el momento permiten calificar ya como éxito la alianza. La herra-



mienta tiene registrados 181.000 proveedores, procesa el 40 % de los contratos de compras públicas del gobierno federal y ha ahorrado al gobierno unos 150 millones de dólares.

#### REGISTRO CIVIL (GUATEMALA CIUDAD, GUATEMALA)

En la misma línea que se describe anteriormente para el caso del gobierno brasileño, los responsables de la Corporación Municipal de la ciudad de Guatemala, lanzaron su licitación para el suministro de una solución de registro civil municipal con un espíritu de apertura a propuestas innovadoras por parte del sector privado que buscaran algo más que la típica relación proveedor-comprador.

La invitación a innovar encontró eco en una empresa que no tiene como actividad comercial principal ni el suministro de soluciones relacionadas con las tecnologías de la información y la comunicación, ni de soluciones relacionadas con el registro civil. Sin embargo, para los servicios que Transunion provee al sector bancario, la existencia de un registro civil seguro, preciso y confiable es clave, por eso se decidió a proponer a la Alcaldía de Guatemala una relación con más visos de alianza que de proveedor-cliente.

Una solución que en condiciones normales habría costado más de 750.000 dólares a la ciudad de Guatemala, lo cual la habría hecho probablemente inasumible para la capital centroamericana, terminó por costar un tercio de esa cantidad a cambio de la firma de un acuerdo que permite a Transunion vender servicios a los bancos basados en la información contenida en el registro civil por un determinado número de años.

#### RECOMENDACIONES BÁSICAS PARA EL USO DE ACUERDOS DE “GANANCIAS COMPARTIDAS” EN GOBIERNO ELECTRÓNICO

Una de las formas más populares en las que se concretan las alianzas público-privadas son los acuerdos de “ganancias compartidas” o *Share-in-savings*, como se denomina en el ámbito legal y comercial de los Estados Unidos. El *Federal Technology Service* (Servicio Federal de Tecnología) del gobierno norteamericano ha realizado un completo estudio<sup>12</sup> sobre el potencial de este

<sup>12</sup> “Share in Savings: Summary of Interviews and Comparison to Federal Agencies”. Acquisitions Solutions Inc. and Mary Beaulieu. *Council for Excellence in Government* y el *Federal Technology Service*. Washington, DC. December, 2000.

tipo de acuerdos y los beneficios que ha reportado ya a diferentes Agencias gubernamentales. Entre estas agencias están los Departamentos de Energía y Educación, la oficina de Servicios relacionados con Edificios Públicos, los gobiernos estatales de Virginia y Massachusetts, etc.

Como parte de este estudio, las diferentes personas responsables de las distintas oficinas públicas que se han beneficiado de este tipo de acuerdos, ofrecen una serie de recomendaciones que surgen de sus propias experiencias y que pueden ser de gran utilidad para aquellas que están contemplando la posibilidad de establecer alianzas público-privadas basadas en ganancias compartidas. A continuación se muestra un sumario de estas recomendaciones, que aunque están referidas a acuerdos de ganancias compartidas, son, en su mayoría, aplicables a cualquier tipo de APPs:

- Es preciso que exista un campeón del acuerdo dentro de la administración pública, que lo respalde y que tome un rol de líder en relación con el mismo.
- La disposición al cambio por parte de la oficina pública es clave, así como capacidad de adaptación a nuevas ideas y formas de operar.
- Disposición del responsable de la oficina para lograr autoridad especial o legislación particular para el caso, si fuera necesario.
- Disposición de la oficina pública a permitir a su socio del sector privado realizar su trabajo sin realizar interferencias.
- Disposición a aceptar innovaciones y a intentar formas y métodos desconocidos para el sector público.
- Disposición a aceptar y capacidad para gestionar cierto riesgo.
- Procedimientos ejecutivos de decisión.
- Disposición a descubrir y reconocer errores en los estudios de mejora.
- Desarrollo de una línea base que defina la situación de partida con el fin de poder medir el progreso y el éxito.
- Desarrollo de un espíritu de equipo, cooperación, confianza y sólida relación entre todos los socios participantes en el proyecto.
- Establecimiento de un sistema de incentivos para todas las partes.
- Mantenimiento de la confianza en el éxito final del proyecto.
- Apoyo de los responsables de la oficina pública al más alto nivel.

## CONCLUSIÓN

En los tiempos de escasez financiera que viven los gobiernos de América Latina y, a la vez, de urgente necesidad de revisión de sus procedimientos con el fin de hacer el funcionamiento de la administración menos costoso, la tentación de asociarse con el sector privado es demasiado grande.

Los representantes del sector privado en la región comienzan a tener la disposición a conversar sobre formas alternativas de relación contractual, por tanto, los gobiernos de la región deberían comenzar a considerar las alianzas público-privadas entre sus opciones para el avance del gobierno electrónico. Existen ya experiencias intra y extra-regionales que muestran el potencial del modelo y la combinación de la inversión pública con la privada, puede dar un empujón significativo a la modernización del Estado en América Latina. Cualquier momento es bueno para comenzar a ahorrar recursos al erario público.

## SEGUNDA PARTE

### *Casos y tendencias en América Latina*



# Estrategias de E-Gobierno en ocho países de América Latina

KATHERINE REILLY<sup>1</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN<sup>2</sup>

Existen escasas dudas sobre la importancia creciente del uso de Internet por parte de los gobiernos, en América Latina y el Caribe. En los últimos años se ha observado la aparición de portales gubernamentales en la mayoría de los países de la región, y actualmente, la mayoría de las dependencias gubernamentales tienen una cara pública en línea. Así mismo, los gobiernos nacionales han empezado a producir agendas nacionales de e-gobierno. Las tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs) constituyen hoy una agenda de gobierno; son un mecanismo para el cambio, forman parte de las iniciativas de modernización estatal y constituyen un medio para comunicarse con otros actores sociales, así como una herramienta para facilitar procesos. Este documento constituye un análisis de las estrategias de e-gobierno de ocho países de América Latina y el Caribe realizado entre noviembre del 2002 y marzo del 2003 con base en documentos oficiales así como entrevistas con funcionarios públicos, académicos y especialistas trabajando sobre el tema.

<sup>1</sup> Investigadora y consultora independiente que trabaja en los aspectos sociales y políticos de las nuevas tecnologías, en Canadá y América Latina. Posee una licenciatura en Medio Ambiente y Economía de la Universidad de York, y una Maestría en Políticas Públicas y Administración de la Universidad de Carleton, en Ottawa. Katherine ha trabajado extensamente con el programa de TICs para el desarrollo del Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (CIID) de Canadá y con la Fundación Acceso, de Costa Rica.

<sup>2</sup> Este trabajo contó con la colaboración de Raúl Echeberría, Coordinador del Proyecto "Monitor de Políticas de Internet en América Latina y el Caribe" de APC. Este documento es una versión corta y actualizada de "El Papel del Ciudadano y de las OSC en el e-Gobierno: Un estudio de gobierno electrónico en ocho países de América Latina y el Caribe" encomendado por la Asociación para el Progreso de las Comunicaciones (APC) en el marco de su proyecto

Las agendas de gobierno electrónico son un aspecto importante a ser considerado por los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil (OSCs), ya que el “e-gobierno” es un factor que contribuye a generar cambios en la forma de gobernar y en la manera en que los ciudadanos y las OSCs se relacionan con sus gobiernos. El valor que la tecnología de la información tiene para los ciudadanos depende, en gran medida, del tipo y calidad de la información *pública* y los mecanismos de comunicación públicos accesibles en línea. De este modo, el papel de la ciudadanía y las OSCs en las agendas y los programas de e-gobierno tiene fuertes implicaciones sobre los impactos sociales del Internet. En lo que sigue, se analiza las emergentes estrategias de e-gobierno en México, Costa Rica, República Dominicana, Venezuela, Perú, Brasil, Uruguay y Chile en términos de la estructura institucional de programas digitales, la evolución de esta agenda, el impulso detrás del programa de e-gobierno, los objetivos de los programas, el financiamiento, y los procesos de definición y validación de las agendas. Luego, en la tercera sección se presenta un repaso de la definición de e-gobierno, y en la última sección, se discuten las implicaciones de estos resultados por organizaciones de la sociedad civil.

El e-gobierno es un tema amplio y transversal, que agrupa ideas tales como la construcción de la democracia, gestión pública, políticas públicas, políticas nacionales, sociedad de la información y tecnología de la información. Por este motivo el documento asume una serie de parámetros. El enfoque principal apunta a la estrategia nacional de e-gobierno de cada país, razón por la cual la investigación no exploró más allá del ámbito nacional. Esto puede considerarse como una limitación del trabajo, especialmente en los casos de Brasil y México, donde muchas actividades de e-gobierno se llevan a cabo en el ámbito de los estados federados. Un supuesto utilizado es que las estrategias de e-gobierno en el ámbito nacional dan el tono o tienen, cuanto menos, una fuerte influencia sobre las actividades de e-gobierno a otros niveles del estado. Además, el documento se

---

de Monitoreo de Políticas TIC en América. APC es una red internacional de OSCs cuya misión es “fortalecer y apoyar organizaciones, movimientos sociales e individuos en, y a través de, el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, para construir comunidades estratégicas e iniciativas con el propósito de realizar contribuciones significativas al desarrollo humano equitativo, la justicia social, los procesos políticos participativos y la sostenibilidad ambiental”. El proyecto de Monitoreo de Políticas Públicas TIC utiliza un sitio web, foros de correo electrónico y actividades de investigación para reunir información sobre legislación, políticas y documentación para la defensa de políticas y prácticas en Internet que apoyen el cambio social y el desarrollo. La parte latinoamericana del proyecto está financiada por el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (CIID) de Canadá.

enfoca principalmente en las actividades del poder ejecutivo, dejando a un lado las de la asamblea legislativa y el poder judicial.

Un segundo parámetro es el que hace referencia a las diferencias entre las iniciativas de e-gobierno y las relativas a la sociedad de la información. Este ensayo no explora iniciativas de acceso o conectividad, aunque estas tienen una estrecha relación con e-gobierno<sup>3</sup>. Una línea divisoria que se emplea comúnmente en temas de e-gobierno es la que distingue el uso de TICs dentro de la propia administración de gobierno y el uso de TICs por parte del gobierno para comunicarse con otros actores ubicados fuera del mismo. Esta última área está claramente vinculada a las agendas y programas de “sociedad de la información”, ya que, sin acceso, uso y apropiación de las TICs, no podría llevarse a cabo mucha programación en e-gobierno<sup>4</sup>. Es decir, a menos que los actores externos al gobierno tengan conectividad y acceso a Internet, la puedan usar y la puedan aplicar a su propia realidad, estarán limitados para comunicarse con el gobierno por estos medios, por lo que la efectividad de los programas en línea del gobierno estará seriamente minada. Las iniciativas de conectividad más relevantes de cada país se revisan someramente, si bien no constituyen el centro de atención de este estudio.

## 2. UNA CARACTERIZACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS NACIONALES DE E-GOBIERNO

### 2.1. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL

La Tabla 1 presenta un resumen de las principales instituciones que actúan en e-gobierno y sociedad de la información en los ocho países estudiados. A partir de este resumen se pueden identificar algunas tendencias interesantes:

- En la totalidad de los ocho países se puede identificar una agencia gubernamental que ha tomado responsabilidad por la agenda nacional de e-gobierno.

<sup>3</sup> Por más información sobre aspectos de conectividad en América Latina ver Bonilla Soria, P. “Políticas, Legislación y Nuevas Iniciativas de Acceso a las TICs en México, Costa Rica, Cuba, Colombia, Brasil, Uruguay y Argentina.” APC, noviembre 2001, [http://www.apc.org/apps/img\\_upload/5ba65079e0c45cd29dfdb3e618dda731/Informe\\_Telecentros.doc](http://www.apc.org/apps/img_upload/5ba65079e0c45cd29dfdb3e618dda731/Informe_Telecentros.doc)

<sup>4</sup> “El volumen de acceso (o ancho de banda) determina la calidad de servicio y hasta cierto grado, el tipo de servicio (por ej. los videos demandan un mayor ancho de banda). Si los gobiernos deciden digitalizar servicios, se verán obligados a establecer algún nivel de servicio universal. Una pregunta clave en cuanto las políticas en los próximos años, será cómo determinar dicho nivel dentro de un contexto de constante cambio tecnológico” (O’Looney, 2002).



- El e-gobierno se localiza típicamente en una dependencia directa de la Presidencia o en una institución cercana a la misma, como ser el Ministerio de Planeamiento.
- El e-gobierno está típicamente asociado a una oficina de modernización del estado o gestión del sector público.

Tabla 1  
PRINCIPALES INSTITUCIONES EN E-GOBIERNO Y SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN

	INSTITUCIÓN CLAVE EN E-GOBIERNO ( <i>localización</i> )	INICIATIVA EN "SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN" ( <i>localización</i> )
BRASIL	Secretaria de Logística e Tecnología da Informação (SLTI), <i>Ministerio de Planejamento</i>	Programa Sociedade da Informação, <i>Ministerio da Ciencia e Tecnologia</i>
CHILE	Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (PRYME), <i>Ministerio Secretaria General de la Presidencia</i>	Comité Intergubernamental de Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación (Comité NTIC)
COSTA RICA	<i>Presidencia</i> de la República Ministerio de Ciencia y Tecnología	Ministerio de Ciencia y Tecnología
MÉXICO	Oficina de la <i>Presidencia</i> para la Innovación Gubernamental (OPIG)	Programa e-México, <i>Secretaría de Comunicaciones y Transportes</i>
PERÚ	Proyecto de Gobierno Electrónico de la Secretaría de Gestión Pública, <i>Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)</i>	Plan de Sociedad de la Información, <i>Consejo de Ciencia y Tecnología (CONCYTEC), Ministerio de Educación</i>
REPÚBLICA DOMINICANA	Comisión e-gobierno, Comisión Nacional de la Sociedad de la Información / Unidad Dominicana Digital (UDD), <i>Presidencia</i>	Comisión Nacional de la Sociedad de la Información / Unidad Dominicana Digital (UDD), <i>Presencia</i>
URUGUAY	Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE) Oficina de Plantación y Presupuesto, <i>Presidencia de la República</i>	Uruguay en Red, Comité Nacional para la Sociedad de la Información (CNSI), <i>Presidencia de la República</i>
VENEZUELA	Comisión Presidencial para la Transformación y Consolidación del Estado, <i>Ministerio de Planificación y Desarrollo</i>	Centro Nacional de Tecnologías de Información (CNTI), <i>Ministerio de Ciencia y Tecnología</i>

A efectos de introducir cada programa, seguidamente se presentan algunas breves anotaciones sobre la relación entre las iniciativas en cada país y otros aspectos relevantes del contexto, como son la permanencia de dichas iniciativas.

*Brasil:* La estrategia nacional en e-gobierno es actualmente un capítulo de la estrategia nacional en sociedad de la información, referida comúnmente como el Libro Verde. La SLTI, como secretaria ejecutiva del Comité Ejecutivo en Gobierno Electrónico<sup>5</sup>, tomó el liderazgo en la elaboración del capítulo de e-gobierno en consulta con el Programa Sociedad de la Información y ambos grupos trabajan juntos, tanto en forma bilateral como a través de una compleja red de comités técnicos y temáticos<sup>6</sup> que involucran a representantes de las dependencias gubernamentales, así como otros especialistas. La “Inclusión Digital” es un tema importante en Brasil y el Libro Verde incluye un capítulo sobre el tema. No obstante, el gobierno saliente recibió muchas críticas por no brindar un mayor apoyo a esta agenda. El Libro Verde debería haberse convertido en un Libro Blanco de lineamientos específicos pero esto no pudo completarse durante la administración Cardoso. El gobierno de Brasil cambió a fines de 2002, pero la agenda de e-gobierno parece estar establecida e inclusive, el Ministerio de Planeación anunció en enero de 2003 que el Comité Ejecutivo en Gobierno Electrónico tendrá un mayor peso político bajo la nueva administración<sup>7</sup>.

*Chile:* El gobierno de la anterior administración chilena estableció una comisión sobre sociedad de la información en 1998, el cual presentó un informe final en 1999 llamado *Chile: Hacia la Sociedad de la Información*. Este trabajo parece haber sido la base del Comité Intergubernamental de Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación (Comité NTIC) el cual tiene como su responsabilidad la coor-

<sup>5</sup> Este grupo tiene, dentro de sus responsabilidades, “establecer diretrizes e estratégias para o planejamento da oferta de serviços e de informações por meio eletrônico, pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal; definir padrões de qualidade para as formas eletrônicas de interação”. MCT, 2000, [http://www.mct.gov.br/legis/decretos/18102000.htm#Art.\\_3º](http://www.mct.gov.br/legis/decretos/18102000.htm#Art._3º)

<sup>6</sup> El programa de e-gobierno interactúa con las otras seis líneas de acción de la Iniciativa en sociedad de la Información: trabajo y oportunidades laborales; universalización de los servicios para la ciudadanía; educación en la sociedad de la información; contenidos e identidad cultural; I&D, ‘tecnologías y aplicaciones ‘llave en mano’; infraestructura avanzada y nuevos servicios.

<sup>7</sup> De acuerdo a un entrevistado, el último reporte bianual del programa hizo recomendaciones al nuevo gobierno, realizó reuniones con los comités de transición y la administración Lula tiene la intención de continuar implementando el programa. Ver: MPD, 2003, [http://www.planejamento.gov.br/tecnologia\\_informacao/conteudo/noticias/noticias\\_2003/comite\\_exec\\_egov.htm](http://www.planejamento.gov.br/tecnologia_informacao/conteudo/noticias/noticias_2003/comite_exec_egov.htm).

dinación de iniciativas de e-gobierno. El miembro del Comité responsable para el gobierno electrónico, el PRYME, existe desde 1995 y parece tener un lugar relativamente permanente en el gobierno chileno<sup>8</sup>. La mayor iniciativa gubernamental en conectividad en Chile es el Programa Nacional Infocentros, el cual se encuentra en la órbita de la Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL). La Oficina del Presidente, donde se localiza PRYME, participa en el proyecto Infocentros y la actual agenda de e-gobierno, *Agenda Gobierno Electrónico 2002-2005*, contempla esta iniciativa.

*Costa Rica:* Dos administraciones consecutivas en Costa Rica enfatizaron iniciativas relacionadas con Internet y la Oficina del Presidente desarrolló una Agenda Digital como parte de su agenda económica durante la administración pasada. Pese a ello, el nuevo gobierno de Costa Rica, el cual asumió en el año 2002, ha enlentecido la agenda Internet. Hasta recientemente, la Oficina del Presidente se encontró trabajando en forma bilateral con algunas dependencias gubernamentales, incluyendo el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MICIT)<sup>9</sup>, en proyectos específicos que fueron emprendidos durante las administraciones pasadas. Uno de estos es el Programa Comunicaciones Sin Fronteras, el cual está instalando puntos de acceso en oficinas municipales, bibliotecas y oficinas del correo nacional. El programa se encuentra estrechamente vinculado con el proyecto de portal nacional y el proyecto de infraestructura de alta velocidad de Internet. El contenido de e-gobierno presentado en el portal es visto como una herramienta importante para promover el uso de puntos de acceso comunitarios y como corolario, Internet de alta velocidad. En enero del 2003, el Plan Costarricense de Políticas Públicas en Gobierno Digital 2002-2006 apareció, lo cual establece una política “*hands off*” de grandes lineamientos en que “cada institución definirá la estrategia a seguir” en “coordinación a partir de estructuras existentes” (Plan, 2002).

*México:* La estrategia mexicana de e-gobierno está conducida por OPIG. Este grupo preside además una comisión de e-gobierno dentro

<sup>8</sup> Otros miembros importantes del Comité NTIC incluyen el Subtel (fomento de acceso a Internet), el Ministerio de Economía (e-comercio), y el SENCE del Ministerio de Educación y Trabajo (recursos humanos).

<sup>9</sup> En efecto, una reciente suelto de prensa sugiere que el MICIT puede asumir el liderazgo de la planificación en e-gobierno en Costa Rica. Sin embargo, lo que esto puede significar realmente y en términos concretos no parece estar claro: Presidencia, 2002, <http://www.casapres.go.cr/Informacion/Boletines/setiembre%202002/16092002Banco%20Central.doc>

del programa e-México de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes<sup>10</sup> y los dos grupos trabajan estrechamente juntos por definición. No obstante, dentro del marco de e-México, el programa de e-gobierno apunta principalmente a aspectos de contenido, mientras que el mandato de la OPIG es en sí mismo un poco más amplio. Una parte sustancial de la coordinación de e-gobierno, liderazgo y actividades de establecimiento de agenda que realiza la OPIG tiene lugar a través de la Oficina del Presidente, tal vez parcialmente debido a las propias limitaciones financieras del programa e-México. El principal proyecto que viene siendo implementado por el programa e-México es una iniciativa de conectividad llamada Centros Comunitarios Digitales (CCD); en el complejo escenario político e institucional del gobierno mexicano, OPIG ayuda a establecer relaciones y convenios que permitirán establecer dichos centros.

*Perú:* El panorama del e-gobierno en Perú es complicado pero se están haciendo esfuerzos para coordinar el ambiente institucional. El gobierno de transición de Perú, bajo Toledo, ha estado trabajando en reformas estatales ambiciosas, incluyendo la modernización de la administración pública. Como resultado, los avances en el área de e-gobierno se han visto complicados debido a varios obstáculos. Perú ha contado con dos iniciativas de e-gobierno, ambas dentro del PCM. El INEI, como resultado de un antiguo mandato de trabajar en temas de tecnología de la información en el sector público, creó un portal nacional y estableció directivas para e-gobierno dentro de la *Política Nacional de Informática* (Abril 2002). Sin embargo, el INEI no obtuvo legitimidad como líder en esta área<sup>11</sup>. Por otro lado, el Proyecto de Gobierno Electrónico de la PCM inició un proceso participativo para elaborar una estrategia de e-gobierno a inicios de 2002, pero este se vio interrumpido por varios rompimientos políticos. Los partidos políticos firmaron un Acuerdo Nacional

<sup>10</sup> El programa e-México se encuentra estrechamente vinculado al sector de telecomunicaciones en México, en tanto el director de la SCT y el director de e-México estuvieron previamente involucrados en emprendimientos públicos. Este ha sido objeto de mucha crítica sobre el programa, especialmente desde que su iniciativa más prominente es justamente el tema de conectividad y acceso.

<sup>11</sup> Se estima que el INEI carece de la capacidad necesaria para implementar un programa de e-gobierno. En un contexto más genérico, una persona entrevistada comentó que "este país es un país sin planes, ni chicos, ni a corto plazo, ni menos aún grandes y a largo plazo, pero tampoco es un país "laissez-faire" sino más bien (es un país) muy "controlista" –cuando menos de palabra– con muchas leyes y reglamentos por cumplir. Suma ambas cosas y tienes un desastre!, el caos saliendo por los huecos que le deja una madeja de leyes inconsistentes..."

en torno a la reforma del gobierno, en julio de 2002, luego de realizar consultas con la sociedad civil. Esto coincidió con un Estado de Emergencia de 30 días, en junio de 2002, debido a protestas en Arequipa sobre privatizaciones propuestas, así como cambios en el gabinete presidencial a principios de julio de 2002. De acuerdo a las entrevistas, durante la segunda mitad de 2002 hubo una falta de claridad con respecto a las iniciativas sobre sociedad de la información y e-gobierno. Pero en enero de 2003, el BID publicó los detalles de un préstamo de US\$40 millones, a ser administrado por el PCM, para un nuevo programa de Modernización y Descentralización del Estado. El proyecto incluye un programa de e-gobierno de US\$4 millones<sup>12</sup>. A principios de 2003, la PCM hizo disponible una nueva "Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico".

El CONCYTEC del Ministerio de Educación comenzó a trabajar en un programa de sociedad de la información, pero aún aguarda la venia oficial de la PCM para proseguir adelante y comenzar las consultas públicas y el desarrollo de un plan. No queda claro todavía cómo será el relacionamiento (incluyendo la relación de jerarquía) entre el programa de e-gobierno y el programa de sociedad de la información, por más que algunos entrevistados señalaron que están en contacto entre ellos. Finalmente, las principales iniciativas de conectividad del gobierno del Perú son el programa Huascarán, también del Ministerio de Educación<sup>13</sup>, el cual busca instalar puntos de acceso comunitarios en las escuelas públicas, y el FITEL, el Fondo de Inversión Telefónica de OSIPTEL, que también trabaja sobre puntos de acceso comunitarios.

*República Dominicana:* La UDD recién está comenzando a trabajar en la elaboración de una estrategia en sociedad de la información. Existe un comité para e-gobierno en la UDD, de modo que es dable a esperar que este tema será encarado dentro de los planes de sociedad de la información. De todos modos, no es de esperar que haya coordinación alguna entre esta iniciativa y los muchos otros programas relacionados con Internet que existen en el país, incluyendo varias iniciativas

<sup>12</sup> Debe señalarse que la administración anterior convocó a una "Comisión Multisectorial para Masificar el uso de Internet" que produjo el documento "e-Perú: Propuestas para un Plan de Acción para el Acceso Democrático a la Sociedad Global de la Información y el Conocimiento" (2001) Este documento incluyó *también* un capítulo sobre e-gobierno; sin embargo este documento fue archivado con la asunción de Toledo.

<sup>13</sup> El Proyecto Huascarán se conoce como el "bebé" del Presidente. Ya que el programa de Sociedad de Información también está ubicado en el Ministerio de Educación, varias personas especularon sobre que tipo de relación puede haber entre este y el Programa de e-gobierno.

descoordinadas sobre conectividad, establecidas durante la administración del gobierno anterior (Lincos, INDOTEL, etc.). Como fuera señalado por uno de los entrevistados “la República Dominicana es un país de islas. Si uno intenta construir puentes, se corre el riesgo de caer al agua”. Tornando las cosas aún complicadas, la UDD estará en breve introduciendo su propia iniciativa de acceso comunitario, referido como NODOTIC. También, es interesante anotar que la UDD es un proyecto auto-contenido, financiado con un préstamo del BID, lo que sugiere que puede no agotar su mandato actual y llegar a sobrepasar la actual administración presidencial.

*Uruguay:* Batlle, el presidente actual, creó en el año 2000 el CNSI y su cara pública, “Uruguay en Red”, para desarrollar y administrar una iniciativa sobre sociedad de la información en el país. El grupo nunca finalizó su estrategia para la sociedad de la información, iniciada en el 2000, aunque aparentemente estableció algunas guías básicas sobre el tema, incluyendo e-gobierno (dichas guías nunca han sido publicadas). Al CEPRE (creado en 1996) se le encomendó llevar a cabo sus actividades de e-gobierno en coordinación con el CNSI. Sin embargo, con la actual crisis económica de Uruguay, el CNSI ha visto restringidas sus actividades en tanto los presupuestos gubernamentales han sido reducidos y la atención se ha centrado en temas más acuciantes. En efecto, el CNSI parece haberse enfocado en iniciativas específicas, en detrimento de la formación de redes gubernamentales y la realización de actividades de promoción del e-gobierno<sup>14</sup>. Como resultado el CEPRE, que además cuenta con sustancial apoyo financiero internacional, ha sido dejado a cargo, tal vez y en cierta forma sin intención, de la agenda nacional de e-gobierno, la cual está implementada a través de un número reducido de proyectos específicos de coordinación bilateral con otras dependencias del gobierno.

*Venezuela:* El e-gobierno es responsabilidad del Ministerio de Planificación y Desarrollo, a través de la Comisión Presidencial para la Transformación y Consolidación del Estado, como parte de la agenda de Chávez para transformar el estado venezolano e implementar las reformas contenidas en la nueva constitución. El comité gubernamental de tecnología (la Subcomisión de Tecnología de la Comisión Presidencial, la cual es dirigida por el MPD) fue creado en Septiembre de 2002 y los entrevista-

<sup>14</sup> Esto no resulta sorprendente dado el enfoque tradicional de Uruguay en tecnología de telecomunicaciones y tecnología de la información, en vez de en políticas en información de la sociedad.

dos gubernamentales reportaron que, durante la segunda mitad del 2002, el trabajo prosiguió a pesar del paro nacional en Venezuela. Sin embargo se estima que las iniciativas relacionadas con Internet se verán afectadas, en la medida que los presupuestos gubernamentales deberán ser recortados como consecuencia del impacto económico del mismo paro. Además, con el paro, se ha acotado el uso de los medios oficiales para promover la agenda de Chávez, lo cual puede socavar los objetivos democratizadores de los mismos. De acuerdo a la opinión de los entrevistados, la implementación del e-gobierno es en realidad coordinada por el CNTI del Ministerio de Ciencia y Tecnología. Esta institución elaboró una estrategia de sociedad de la información que hace mención a elementos propios de un e-gobierno y está a cargo, además, de la iniciativa nacional de conectividad: Infocentros.

En síntesis, los resultados obtenidos con relación a los marcos institucionales revelan que:

- Los casos de Brasil y Chile exhibieron marcos institucionales fuertes.
- Los casos de México y Venezuela exhibieron fuertes marcos institucionales, aunque se encuentran aún en estado emergente. En ambos casos la concretización de los mismos está en suspenso.
- Los casos de Costa Rica, Perú, República Dominicana y Uruguay exhibieron marcos institucionales comparativamente débiles.

Estos resultados se discuten con mayor amplitud mas adelante.

## 2.2. HISTORIAL Y ANTIGÜEDAD

Establecer una fecha para la emergencia del “e-gobierno” resulta un desafío, dado que el uso de computadoras por parte de los gobiernos en América Latina se remonta varias décadas atrás. Los factores siguientes diferencian el e-gobierno de iniciativas previas de los gobiernos en materia de TI:

- La aplicación de redes y en particular de la Internet a la realización de actividades gubernamentales.
- La importancia que se da a la información y las comunicaciones en la administración pública.
- La emergencia de discusiones de gobierno en la materia, incluyendo la emergencia de estrategias de e-gobierno de alto nivel.

Tabla 2  
EMERGENCIA DEL E-GOBIERNO EN AMÉRICA LATINA

	BRASIL	CHILE	COSTA RICA	MÉXICO	PERÚ	REPÚBLICA DOMINICANA	Uruguay	Venezuela
E-GOBIERNO EMERGE	1995	1995	1997	1997	Datos no encontrados	Datos no encontrados	Datos no encontrados	Datos no encontrados
PRIMERA AGENDA "E-GOV"	2000: Libro Verde Capítulo 6	1999: Hacia la Sociedad de la Información Capítulo 4	2001: Agenda Digital	2001: Sistema Nacional e-México, sección e-gov	2001: e-Perú Capítulo 3/ 2002: Política Nacional de Informática	—	2000: Programa Modernización de la Gestión Pública (2000-Actual)	2001: Plan Nacional de Tecnologías de Información
ESTRATEGIA ACTUAL DE E-GOBIERNO	Idem	2002: Agenda Gobierno Electrónico 2002-2005	2003: Plan Costarricense de Políticas Públicas en Gobierno Digital 2002-2006	2002: e-gobierno: una estrategia para la innovación gubernamental	2003: Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico	—		Idem

La Tabla 2 brinda una idea estimada de la emergencia del e-gobierno en los ocho países en estudio. En los países más avanzados, Brasil y Chile, el uso de Internet en el gobierno surgió como un tema serio de discusión gubernamental hacia 1995. La primera estrategia de e-gobierno apareció en Chile en 1999, con el capítulo 4 del documento "Hacia la Sociedad de la Información."

Estos resultados apoyan las observaciones que, sobre las estructuras institucionales, fueran presentadas a finales de la sección 2.1. Esto es, Chile y Brasil tienen las iniciativas más duraderas y también las más consolidadas. México y Venezuela, cuyas estructuras fueran caracterizadas como fuertes pero emergentes, presentan estrategias de e-gobierno como parte integral de sus respectivas estrategias globales de sociedad de la información. En los casos de Costa Rica y Perú, los procesos de cambio gubernamental han impedido el progreso en la agen-



da de e-gobierno. República Dominicana y Uruguay aún no poseen estrategias claras de e-gobierno, lo que corresponde con sus relativamente débiles estructuras.

### 2.3. ¿CÓMO SE FINANCIAN LOS PROGRAMAS?

La siguiente tabla resume la información disponible sobre las principales fuentes de financiamiento de los 8 programas. Esta fue una de las informaciones más difíciles de reunir en el curso de la investigación debido a tres motivos 1) los programas no hacen fácilmente disponible esta información, 2) los programas de e-gobierno se implementan a través de un variado rango de oficinas gubernamentales y 3) los programas de e-gobierno muchas veces se financian a través de los programas de varios organismos internacionales. En general, los programas tienen el apoyo del presupuesto nacional para financiar un reducido número de cargos dedicados al desarrollo de planes, diseño y administración de proyectos. El apoyo a la implementación de los programas proviene generalmente de préstamos internacionales o cooperación técnica, donde en varios países aparece el BID como figura predominante.

Tabla 3  
FINANCIAMIENTO DE LOS PROGRAMAS NACIONALES DE E-GOBIERNO

BRASIL	El programa Sociedad de la Información recibió una partida de US\$965 millones provenientes del presupuesto nacional para 2000-2003 <sup>15</sup> . Aparte de esto, mucha de la programación está implementada a través de los presupuestos regulares de las dependencias gubernamentales involucradas. No queda claro cual será el presupuesto para el proyecto Sociedad de la Información y para el SLTI bajo la nueva administración.
CHILE	Hasta que pudo establecerse, el PRYME se financia a través del presupuesto nacional. El gobierno chileno tiene actualmente un proyecto de US\$25 millones con el BID (de ese monto US\$15 millones son aportados por el BID) para "Modernización de la Oficina de Contralor General de la República." Este proyecto incluye US\$9,2 millones para la mejora de los procesos y tecnologías de información.
COSTA RICA	La Oficina del Presidente tiene un cargo dedicado al e-gobierno. Para la implementación de programas específicos es común el apoyo de donantes y la cooperación con el sector privado. La estrategia recién de gobierno electrónico fue elaborada con el apoyo del PNUD.

<sup>15</sup> Por mayores detalles, se puede consultar <http://www.socinfo.org.br/sobre/programa.htm>

MÉXICO	El presupuesto nacional financia aproximadamente 5 cargos en la Oficina del Presidente para el programa de la OPIG. En septiembre de 2002 se asignaron US\$63 millones para la implementación de los Centros Digitales Comunitarios del programa e-México. Para conseguir apoyo adicional, e-México ha creado una fiduciaria para obtener apoyo internacional y del sector privado.
PERÚ	Un préstamo del BID por US\$40 millones, recientemente aprobado, incluye un componente US\$13,9 para la modernización del estado. Este subprograma incluye US\$4 millones para e-gobierno, US\$4,2 millones para aprovisionamiento del gobierno y US\$1 millón para la modernización de la PCM.
REPÚBLICA DOMINICANA	La UDD tiene un préstamo del BID por US\$7 millones (US\$5,6 millones de aporte BID y el resto como aporte local). De esa cifra, US\$1,2 millones es para el Portal de la Empresa, US\$300.000 es para la creación de una Agenda para la Sociedad de la Información y US\$800.000 es para el establecimiento y operación de la UDD.
URUGUAY	El CEPRE tiene tres instancias de apoyo del BID por un valor de US\$150.000 (préstamo) US\$3:600.000 (préstamo para un programa de cooperación técnica por US\$5:947.000) y US\$1:300.000 (cooperación técnica).
VENEZUELA	El trabajo del MPD y CNTI cuenta con apoyo del presupuesto nacional.

#### 2.4. PROCESOS DE DEFINICIÓN Y VALIDACIÓN

Otros aspectos importantes a contemplar son el proceso utilizado para definir cada estrategia de e-gobierno, los participantes de dicho proceso y el costo incurrido.

En los casos de Costa Rica y Chile, los documentos fueron escritos enteramente desde dentro del gobierno. En Uruguay, Perú y México, hubo procesos participativos detrás de la confección de agendas de e-gobierno, no obstante el sector privado fue el grupo primariamente invitado a participar. Además, en estos casos parece haber existido una discontinuidad entre el proceso participativo y la elaboración de una estrategia. El capítulo sobre e-gobierno del Libro Verde de Brasil fue elaborado a través de un proceso participativo, aunque los participantes de la sociedad civil centraron sus energías en el capítulo sobre conectividad. Finalmente, Venezuela y República Dominicana se encuentran en el proceso de creación de sus estrategias de e-gobierno; la primera a través de un proceso altamente participativo, en tanto la última lo está haciendo a través de un comité cerrado, pero multisectorial. A partir de este resumen emergen los siguientes puntos:

- A menudo no resulta muy claro quién exactamente está involucrado en la generación de las estrategias de e-gobierno. La mayoría de las estrategias se hacen públicas una vez completadas, pero el acceso a la información se encuentra generalmente vedado durante el proceso de producción de las mismas.
- Las estrategias son a veces enteramente generadas desde dentro del gobierno, aunque posiblemente en consulta con actores externos con frecuencia provenientes del sector privado. Sin embargo, el proceso carece, por lo general, de participación y transparencia.
- Se han detectado algunas iniciativas innovadoras para dar apertura al proceso de desarrollo de una agenda de e-gobierno (consulta Brasileña / foro nacional en línea en Venezuela). Las OSCs, sin embargo, han tendido a poner su atención en la agenda de conectividad.

## 2.5. IMPULSOS

¿Qué hace que los gobiernos se decidan a tratar como agenda al e-gobierno? Probablemente el factor más importante ha sido la tendencia global de la sociedad de la información. Más específicamente en América Latina, los impulsos pueden ser el resultado de motivaciones “típicas”, presiones internacionales y factores nacionales. Como motivaciones típicas detrás del e-gobierno pueden citarse:

- *Políticas*: tal como promesas de una campaña electoral o prestigio político.
- *Económicas*: incluyendo competitividad económica al nivel internacional, globalización, mostrarse moderno o abierto a las inversiones, así como presiones provenientes de emprendimientos privados, incluyendo al sector de TI.
- *Sociedad de la Información*: como enfrentar la brecha digital, o la promoción de una sociedad basada en el conocimiento. Un individuo mencionó incluso el concepto de “responsabilidad histórica” a su país de impulsar la participación del mismo en la revolución informática.
- *Gestión de la Administración Pública*: incluyendo la modernización del estado, transformación gubernamental, coordinación de la infraestructura de TI, eficiencia gubernamental, gestión de la relación con los clientes (CRM – *customer relations management*), economías de escala (EDE) en gobiernos extensos, estandarización de las operaciones de gobierno, e implementación de controles administrativos.

- *Promesas*: que incluyen ideas como buen gobierno, anticorrupción, gobierno centrado en el ciudadano; uso de TICs para promover o facilitar agendas tales como descentralización; uso de TICs para ‘mejorar la calidad de vida de los ciudadanos’ o ‘facilitar el crecimiento y la distribución equitativa’; cambio en la cultura de gobierno o valores nuevos en el servicio público y hacer que los ciudadanos tengan más confianza en sus gobiernos.

Las presiones también provienen de las propias relaciones internacionales. Dichos impulsos aparecen en la forma de eventos internacionales (los cuales ponen a los distintos países en comparación unos con otros), estudios de referencia (*benchmarking*) y las agendas de las agencias internacionales. Entre los ejemplos que han sido particularmente relevantes en América Latina, se puede mencionar:

- Los programas de e-gobierno de varias organizaciones internacionales influyentes que trabajan en América Latina, incluyendo los programas de e-gobierno del BID (<http://www.iadb.org/ict4dev/gov.htm>), del Banco Mundial (<http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/>), el *Global Development Gateway* (<http://www.developmentgateway.org/node/130619/?>) y la AICD/OEA (<http://www.aicd.oea.org>).
- Estudios internacionales como el “*Benchmarking e-gobierno: Una Perspectiva Global. Evaluando el Progreso de los Estados Miembros de las NU.*” de la Red Online sobre Administración Pública y Finanzas de las Naciones Unidas (UNPAN)<sup>16</sup>, el cual incluye un índice de países ordenado de acuerdo a sus progresos en esta área (<http://www.unpan.org/egovernment2.asp>).
- La iniciativa Mesa de Trabajo para la Oportunidad Digital de las Naciones Unidas<sup>17</sup> (<http://www.dotforce.org/>) y la resultante Iniciativa de e-gobierno para el Desarrollo (como parte de la iniciativa e-Sociedad) dirigida por el gobierno de Italia (<http://www.palermoconference2002.org/>). Por ejemplo, dicho grupo llevó a cabo recientemente una reunión regional sobre e-gobierno en América Central que resultó en la creación de un grupo de trabajo regional en e-gobierno que tendrá, como una de sus metas, la creación de un Plan de Acción Estratégico Regional sobre el Gobierno Electrónico en Centroamérica

<sup>16</sup> E-government: A Global Perspective. Assessing the Progress of the UN Member States” United National Public Administration and Finance Network (UNPAN).

<sup>17</sup> United Nations Digital Opportunity Task Force Initiative.

- Eventos tales como el “Curso-Taller Sobre Formulación de Estrategias de Gobierno Electrónico” realizado por la AICD de la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral en diciembre de 2002 ([http://www.iacd.oas.org/template-spanish/news\\_Dec5\\_02.htm](http://www.iacd.oas.org/template-spanish/news_Dec5_02.htm)).
- Estudios internacionales tales como el “Mapa para e-gobierno en el Mundo en Desarrollo: 10 preguntas que los Líderes en e-gobierno deberían Hacerse a sí mismos” producido por el Consejo del Pacífico sobre Política Internacional el socio del área occidental del Consejo de Relaciones Exteriores<sup>18</sup>, con el apoyo de Microsoft, Oracle y la Carnegie Corporation (<http://www.pacificcouncil.org/pdfs/e-gov.paper.f.pdf>).
- Apoyo bilateral. Por ejemplo, los programas de e-gobierno de Brasil, Chile y México con frecuencia asisten a eventos nacionales y regionales de e-gobierno a lo largo de las Américas. Asimismo, los gobiernos de Canadá y los Estados Unidos brindan además asistencia técnica y comparten conocimientos con gobiernos de la región.

La Tabla 4 señala los impulsos claves detrás de cada programa de e-gobierno. *Esta tabla no es excluyente, ni implica afirmar que otros factores no puedan ser importantes.* Por el contrario, los elementos presentados son aquellos que se destacaron fuertemente durante el análisis de cada caso.

Tabla 4  
IMPULSOS DETRÁS DEL E-GOBIERNO

BRASIL	CHILE	COSTA RICA	MÉXICO	PERÚ	REPÚBLICA DOMINICANA	URUGUAY	VENEZUELA
Competitividad internacional / economías de escala en un país grande	Modernización del estado / Competitividad internacional	Tradicionalmente la competitividad internacional y el crecimiento económico. Adicionalmente en lo actual, la agenda populista de Pacheco.	Ruptura de la tradición con el PRI en la transición de gobierno / anticorrupción / relaciones del NAFTA.	Apertura post-Fujimori / fuerte influencia del sector privado	Apoyo financiero (préstamo BID) / prestigio político	Campaña electoral de Batlle / Modernización del Estado y Competitividad internacional	Nueva constitución de Chávez / transformación del Estado

<sup>18</sup> “Roadmap for E-government in the Developing World: 10 Questions E-Government Leaders Should Ask Themselves”, Pacific Council on International Policy & Council of Foreign Relations.

A nivel nacional, en los países estudiados, los siguientes factores surgieron como motivadores particularmente significativos para el e-gobierno. El primero es la competitividad internacional, la cual se relaciona con la idea de parecer moderno, atraer inversores y negociar tratados de libre comercio. El segundo factor es de índole política y tiene que ver con el deseo de incrementar la confianza de los ciudadanos en el gobierno. Por ejemplo, en los casos de México, Perú y Venezuela, el e-gobierno ha sido usado como medio de demostrar un afán de ruptura con regímenes anteriores. Otro factor tiene que ver con las economías de escala en los países de gran tamaño debido a que “gobiernos que son responsables por la provisión de servicios en distritos de gran tamaño geográfico pueden usar la tecnología de la información para proveer dichos servicios con un número relativamente reducido de personal” (O’Looney, 2002). Esto puede ser un factor explicativo de la avanzada agenda de e-gobierno en el caso de Brasil, por ejemplo. Por otro lado, en países pequeños la “conectividad informal entre los ciudadanos, oficiales de gobierno, negocios y organizaciones sin fines de lucro es más que suficiente para llenar todas las necesidades involucradas” (Ibid 2002) lo cual se condice con la línea populista del presidente Pacheco en Costa Rica, por ejemplo.

## 2.6. CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LAS ESTRATEGIAS

El análisis presentado ilustra algunas de las diferencias existentes entre los distintos programas de e-gobierno. Una forma de resumir estos resultados y comparar dichos programas es mirarlos en términos de un proceso de evolución en tres etapas:

- 1) *Los proyectos emergen orgánicamente desde abajo.* En esta etapa, las oficinas de las dependencias gubernamentales más innovadoras comienzan a experimentar con aplicaciones de Internet a través de proyectos aislados.
- 2) *Se reconoce la necesidad de contar con una agenda coordinada.*
  - a) Como resultado de algunos de los impulsos listados en la sección 2.3, se reconoce la necesidad de una agenda coordinada de e-gobierno. Se instala una oficina que en esta etapa se dedica fundamentalmente a identificar los actores principales, creando comités, estableciendo una agenda básica, poniendo a todos “en línea” y promoviendo el e-gobierno.
  - b) Si los esfuerzos de liderazgo y para formar redes son infructuosos, la oficina de e-gobierno recurre a la acción bilateral con

otras dependencias de gobierno para lograr algunos avances concretos en tanto se promueve una agenda 'oficina por oficina'. Este enfoque no es probablemente el medio más efectivo de promover una amplia estandarización e integración del e-gobierno.

- 3) *Agenda Coordinada*. Si se logra un cierto nivel de coherencia institucional en la etapa 2, entonces la oficina de e-gobierno y su red emprenden esfuerzos más concretos en áreas avanzadas de integración, coordinación y estandarización. En esta etapa, las dependencias gubernamentales comienzan a apropiarse de la agenda y el liderazgo se torna menos importante que la coordinación, excepto en el establecimiento de los direccionamientos generales.

Brasil y Chile han logrado avanzar a la tercera etapa, quizás debido a su ligeramente mayor historial de trabajo en e-gobierno. En forma adicional, Chile cuenta con el beneficio de una burocracia altamente regimentada y centralizada, dentro de una nación pequeña. Las agendas de estos dos países reflejan el estado avanzado de los programas. El programa brasileño, por ejemplo, se ha desarrollado mucho en la parte técnica, en tanto el programa chileno ha avanzado con iniciativas concretas sobre firma digital y transferencia de dinero en línea.

México y Venezuela se encuentran ambos en la segunda etapa. En el caso de México, los esfuerzos quizás se han orientado más a encaminar las redes (humanas) actuales hacia la agenda de "transición gubernamental" del Presidente Fox. En este caso, en tanto el gobierno federal debe usar una buena dosis de equilibrio político para convencer a los estados, la implementación de la agenda de e-gobierno dependerá en gran medida de su agudeza política; la OPIG trabaja para convencer a los actores, en tres niveles del gobierno, para caminar en direcciones similares. En tanto, la agenda de e-gobierno esta enfocada hacia 1) actividades específicas que solamente pueden ser ejecutadas a un nivel nacional, 2) actividades de liderazgo como proyectos pilotos e intercambio de prácticas adecuadas y 3) actividades de persuasión que buscan promover la agenda de e-gobierno. En el caso de Venezuela, Chávez hizo borrón y cuenta nueva, comenzando desde cero con la puesta en vigencia de una nueva constitución y la transformación de la estructura del Estado. Esto, sumado a su liderazgo fuertemente popular, permitió que las instituciones de e-gobierno se establecieran rápidamente. El CNTI ha concretado algunas líneas básicas sobre la sociedad de la información mientras el MPD estableció un esbozo para la modernización del estado. El CNTI

constituyó también un Comité sobre nuevas tecnologías. Uno de los entrevistados comentó al respecto que, mientras cada ministerio trabaja en forma independiente en la implementación de las guías del MPD, el Comité está trabajando con miras al establecimiento de una agenda de e-gobierno más concreta. Lamentablemente, debido al actual paro nacional que está sufriendo el país, esta transformación radical puede haber socavado los rápidos avances que permitió.

Costa Rica, Perú y Uruguay han todos intentado establecer instituciones de e-gobierno y han enfrentando obstáculos. En el caso de Costa Rica, se hicieron esfuerzos por establecer una Agencia de Digitalización Nacional (ADN) que continuará coordinando las muchas iniciativas en curso, justo antes de las recientes elecciones presidenciales, pero la iniciativa no logró despegar. La nueva administración “populista” de Pacheco ha puesto menos peso en la agenda digital, mientras tanto, varios grupos han *hecho lobby* para situar la agenda en el nuevo campo político. Como tal, el Plan Costarricense de Políticas Públicas en Gobierno Digital sugiere que “cada institución definirá la estrategia a seguir” y “su implementación será realizada con arreglo a las especificidades de las diversas entidades involucradas”. Perú, como se estableció en la sección 2.1, se encuentra estableciendo una coordinación nacional para el programa de e-gobierno, pero hasta la fecha este esfuerzo no ha logrado superar una serie de obstáculos. Sin embargo, con el nuevo proyecto del BID, el esfuerzo se ve renovado. Tanto en el caso de Costa Rica, como en el de Perú, es como si la agenda de e-gobierno estuviera alternando entre la fase 2a y la fase 2b, buscando pistas para llegar a la fase 3. Mientras tanto, en el caso de “Uruguay en Red” no se ha establecido una agenda de e-gobierno y ni siquiera dicha iniciativa ha promovido suficientemente el e-gobierno al nivel nacional. La agenda parece haber recaído en el CEPRE, que ha apuntado a la implementación de proyectos específicos, dentro de su agenda de modernización del estado, a través de relacionamientos bilaterales (ver sección 2.1. por más detalles).

Finalmente, la República Dominicana representa un caso ligeramente diferente, al encontrarse en la etapa 1 debido a una decisión propia de coordinación de la sociedad de la información. La UDD ha escogido por sí misma trabajar en proyectos aislados. Se considera que se pueden obtener mayores avances a través de iniciativas dirigidas en forma específica que a través de la formación de instituciones amplias, debido a que en dicho país el ambiente está demasiado politizado. En Costa Rica, Uruguay, Perú y República Dominicana los proyectos específicos han eclipsado el desarrollo de una agenda de e-gobierno concreta.



### 3. LA DEFINICIÓN DE E-GOBIERNO

La sección dos analizó las características de los programas de gobierno electrónico en los ocho países bajo consideración. Esta sección examina los contenidos de las estrategias con miras a entender como los gobiernos definan el concepto de “gobierno electrónico”. Como punto de partida, la Tabla 5 provee un resumen de las definiciones principales de este concepto, tal como aparecen en documentos oficiales de los distintos gobiernos.

Tabla 5  
DEFINICIONES OFICIALES DE E-GOBIERNO<sup>19</sup>

	DEFINICIONES OFICIALES DE GOBIERNO
BRASIL	e-Governo “aborda o uso de tecnologías de informação e comunicação interno ao governo, para: informatizar suas operações e serviços; aproximar-se ao cidadão” (Libro Verde).
CHILE	“El Gobierno Electrónico se define como el uso de las Tecnologías de Información y Comunicaciones (TICs) para mejorar los servicios e información ofrecidos a los ciudadanos, aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación ciudadana” (Sitio web del PRYME, <a href="http://www.modernizacion.cl">http://www.modernizacion.cl</a> ).
COSTA RICA	“Las tecnologías para la sociedad de la información presentan al Gobierno nuevas oportunidades para el rediseño en la entrega de información y servicios, alrededor de las necesidades de los usuarios. Además puede producir una ventaja competitiva a través de la reducción de costos, mayores niveles de eficiencia, mejores servicios y oportunidades para permitir el desarrollo de nuevas aplicaciones para los sectores productivos alrededor de los servicios electrónicos del Gobierno. El desarrollo del “Gobierno Digital” es un punto medular, para construir la evolución de una Sociedad de la Información en esta perspectiva se apostará por un modelo sostenible abierto y escalable con integralidad de la información” (Plan Costarricense de Políticas Públicas en Gobierno Electrónico 2002-2006).
MÉXICO	“Innovación continua en la entrega de servicios, la participación de los ciudadanos y la forma de gobernar mediante la transformación de las relaciones externas e internas a través de la tecnología, la Internet y los nuevos medios de comunicación” (Sitio web de OPIG <a href="http://www.innova.presidencia.gob.mx">http://www.innova.presidencia.gob.mx</a> ).

<sup>19</sup> Las definiciones oficiales no siempre resultaron obvias, pero como regla general se seleccionó la declaración más notoria, como en el caso de Chile. En otros casos, la declaración fue tomada de la estrategia nacional de e-gobierno o sociedad de la información que más se asemejaba a una definición.

PERÚ	<p>"Gobierno Electrónico implica el uso de TICs (y particularmente Internet) para proveer servicios públicos de forma más eficiente, conveniente, rentable y orientada al ciudadano. En nuestro país se deben además usar otros canales como la Telefonía y el Correo Postal para llegar a aquellos rincones donde no llega Internet" (Sitio web de e-gobierno del PCM).</p> <p>"Para fines de la Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico, se define al Gobierno Electrónico como el proceso de uso intensivo de las tecnologías de información y comunicaciones por parte de la Administración Pública. El proceso conlleva una transformación integral de la gestión pública, al consolidar una administración moderna que brinda información y servicios a la población y las empresas de forma más eficiente, proactiva, participativa y transparente (Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico, 2003).</p>
URUGUAY	<p>"... Desarrollo de Servicios Telemáticos al Ciudadano y las Empresas, que establece como uno de sus objetivos centrales el dotar al Estado de la capacidad para mejorar la gestión, la transparencia, la eficiencia, la participación del ciudadano a través de la introducción de las TICs". CNSI, 2000.</p>
VENEZUELA	<p>"La Administración Pública debe estar al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública". "Se crea la Comisión Presidencial para la Transformación de la Administración Pública Nacional ...Corresponde a la Comisión Presidencial ...Impulsar el desarrollo y utilización de tecnología de información basadas en estándares abiertos, que den soporte al proceso de transformación institucional. Proponer una estrategia comunicacional en coordinación con los órganos competentes en la materia, que informe oportunamente a la ciudadanía sobre los avances el proceso de transformación institucional" (Decreto Presidencial No. 1980, Septiembre 2002).</p>

Existen algunos elementos interesantes que pueden ser resaltados a partir de las distintas definiciones:

- Todas ellas mencionan, directa o indirectamente, el uso de las TICs para brindar servicios a los ciudadanos. Algunas definiciones mencionan el concepto de gobierno 'orientado a los ciudadanos.'
- Todas las definiciones aluden al cambio en la forma en que se gestiona la administración pública: nuevos sistemas, eficiencia, mejoras en la gestión, etc.
- La mayoría de las definiciones mencionan, directa o indirectamente, el uso de las TICs para informar a la ciudadanía, hacer la información más disponible o hacer al estado más transparente.

- Varias de las definiciones mencionan la participación ciudadana, o ‘acercarse a los ciudadanos’. Algunas van incluso más lejos al mencionar cambios en la forma en que el estado se ‘comunica’ con los ciudadanos o cambios en la forma de gobernar.

A estudiar estas definiciones, queda claro que los servicios en línea son preocupación central del e-gobierno. Otras metas clave son la información y la transparencia, en tanto que, la participación ciudadana recibe un énfasis menor. La definición de Venezuela es la que pone el mayor énfasis en los aspectos socialmente relevantes del e-gobierno, en tanto Chile y México también hacen mención a la participación ciudadana.

Sin embargo, la definición de e-gobierno no se agota en estos 7 párrafos. En los documentos oficiales de los 8 países aparecen ideas asociadas con los cuatro puntos que se enumeran a continuación:

*Mejoras en la gestión de la administración pública*, lo cual incluye la automatización de procesos administrativos como ser coordinación, planificación, ejecución y control; mejor comunicación dentro del gobierno; digitalización e integración de sistemas de información; “inteligencia”, entendiéndose por ello información acerca de las necesidades y deseos de los ciudadanos; eficiencia y eficacia a través del uso estratégico de las TICs para simplificar procesos; e innovación y flexibilidad en la administración pública.

*Participación ciudadana* la cual incluye un mayor acceso de los ciudadanos a los oficiales públicos, participación en la toma de decisiones, expresando las opiniones a través de medios electrónicos; y la reducción de costos de transacción entre el sector público y los ciudadanos, tornando la comunicación más factible.

*Provisión de servicios* lo que incluye conceptos como ser un servicio universal y justo al cliente; servicios mejorados y efectivamente brindados; facilitando el cumplimiento de las obligaciones de los ciudadanos con el estado; servicios convenientes y fáciles de entender; creación de mecanismos alternativos de acceso al gobierno (e integración de las variadas modalidades de servicio); reducción de costo y tiempo de atención para el cumplimiento de obligaciones con el estado; pagos digitales tanto del como al estado; seguridad y privacidad en la provisión de servicios.

*Transparencia*, lo cual implica el uso de TICs para facilitar el escrutinio ciudadano de la información, actividades y operaciones públicas; procedimientos transparentes (como en el caso de licitaciones públicas de compras y contrataciones con el gobierno, o proyectos de ley en línea); acceso a la información pública en un formato simple y claro; mejor comunicación entre los gobiernos y los ciudadanos; acceso a la información sobre servicios públicos; comunicación directa con los ciudadanos y reducción de la intermediación de la burocracia; “comunicación que sea abierta, fluida, honesta y productiva” y rendición de cuentas a la ciudadanía.

Entonces, hay cuatro enfoques principales de gobierno-e: mejoras en la gestión de la administración pública, provisión de servicios, transparencia, y facilitación de participación ciudadana.

También se solicitó a los entrevistados que definieran lo que entendían por e-gobierno. Más allá de las ideas que ya han sido presentadas más arriba, surgieron algunas ideas interesantes de la discusión. Una idea tuvo que ver con los cambios en la manera en que se lleva a cabo la administración pública, en la cual el e-gobierno se definió como “volcar el estado hacia el ciudadano”. Otras ideas adicionales incluyeron:

- “Gobierno accesible a los ciudadanos, dondequiera que se encuentren y a través del medio que deseen, 24x7”.
- Extender la acción del gobierno hacia áreas donde su presencia física es dificultosa.
- Revisión de los conceptos y el papel de las instituciones públicas
- Cambio en las relaciones entre el gobierno federal y otros niveles del gobierno.

En síntesis, los entrevistados expresaron que el e-gobierno forma parte de un proceso de apertura del gobierno, haciéndolo brindar mayor atención a los ciudadanos y expandiendo su alcance.

Otra área de discusión se situó alrededor de las relaciones entre gobierno y ciudadanía y en el significado del e-gobierno en un contexto social más amplio. Una persona definió e-gobierno como “la forma de relacionamiento a futuro que la ciudadanía va a tener con las administraciones del gobierno.” Otra persona enfatizó que el Estado al servicio de los ciudadanos debería suponer que el Estado es algo que los ciudadanos pueden cuestionar. Otras contribuciones fueron:

- “El enfoque [actual de e-gobierno] es más en trámites que en ‘gobierno’ o representación y negociación de posiciones”.
- El e-gobierno tiene un “enfoque (basado) en construir industrias en vez de accesos, pero “comunicaciones” no es una industria, es un eje transversal de la sociedad”.
- El e-gobierno podría generar “transparencia en la forma en que el gobierno formula e implementa políticas, con la posibilidad de participación y control social”.
- “La parte de “ciudadanía” requiere atención si el e-gobierno va a funcionar. Si las TICs van a incrementar la participación, entonces el gobierno tiene que apoyar el desarrollo de redes en la sociedad”.
- E-gobierno se define como: “fines públicos por medios digitales donde los fines públicos son la meta y los medios digitales son la herramienta. Por lo general, el enfoque ha sido puesto en los medios y no los fines”.
- El e-gobierno es “excesivamente tributario. Tiene una lógica empresarial. El usuario es como un cliente y el Estado el proveedor”.
- El e-gobierno debería ser el “Aumento de la participación de los ciudadanos en el diseño, seguimiento, evaluación y apropiación de políticas públicas, de acuerdo al marco jurídico vigente”.
- “Internet provee la posibilidad de integrar a la gente, pero la gente tiene que integrarse en la vida política del país. ... que la gente sepa que puede encontrar respuestas a sus problemas... para esto se necesita capacitación de comunicación y fe y confianza”.
- “Me preocupa el enfoque en el ciudadano como cliente. La validación de la democracia requiere más participación y una cultura política. Más que el acceso, tiene que haber un hilo conductor y un planteamiento bastante serio para que el ciudadano se involucre de una manera positiva. Que no quede en la “eficientización”. Que haya desarrollo del ciudadano y de las instituciones del país”.

Varios de los entrevistados comentaron sobre el tipo de relacionamiento entre gobierno y ciudadano que implica el e-gobierno. Estos comentarios apuntan a dos enfoques diferentes: por un lado, basado en brindar un producto o servicio, así como los medios tecnológicos requeridos para hacerlo y por el otro lado, basado en los conceptos de comunicación, gobernabilidad, negociación, ciudadanía e interacción. Varios de los entrevistados expresaron su preocupación de que el e-gobierno está siendo enfocado casi exclusivamente a “servicios” y “clientes”, con la consiguiente exclusión de aspectos como “comunicación” y “ciudadanos”.

### ¿Qué es un Servicio?

La idea de e-servicios es un aspecto tan importante en las agendas de e-gobierno, que amerita un poco más de investigación. Los siguientes puntos resultaron de la pregunta ¿qué quiere decir “servicio” en el contexto de e-gobierno?

- “Los servicios (en línea) no son meramente “trámites” –también incluyen participación, quejas– todo acto en el cual el estado mantiene una relación con los ciudadanos”.
- “El e-gobierno es un instrumento que permite la renovación de las instituciones así como mejores servicios, como la obtención de la licencia de conducir, certificado de nacimiento, cédula de identidad, saber a donde acudir, saber como ser escuchado por el gobierno”.
- “Los servicios públicos pueden ser de toda clase, relaciones de todo tipo entre el gobierno y las empresas, OSCs y ciudadanos, para realizar “trámites,” modos de participación institucional, conectar a los gobiernos con las OSCs”.

Resulta claro entonces que los servicios no se definen meramente como “trámites.” En efecto, estas definiciones caracterizan a los servicios de una manera tan amplia que incluye la participación ciudadana en forma un tanto ambigua. Esto resulta preocupante ya que de acuerdo a esta definición, el ‘sufragio en línea’, por ejemplo, podría ser un servicio, lo cual disminuiría su *status* como un derecho democrático<sup>20</sup>. Este tema se relaciona estrechamente con la provisión de servicios. Mucha de la literatura sobre e-gobierno hace referencia al gobierno centrado en el ciudadano y al manejo de la relación con el cliente (*Customer Relations Management* - CRM). En lo que tiene que ver con los ciudadanos, el CRM se traduce en una forma diferente de relacionarse con el gobierno. Como señaló uno de los entrevistados, “Lo importante es que cuando alguien necesita un servicio, tenga el derecho de accederlo y que haya un “estado del arte [en comunicaciones] cordial”. Además, no pueden existir clientes preferidos”. Otro individuo

<sup>20</sup> El autor participó recientemente en un evento sobre e-gobierno en Toronto, donde un empresario sugirió que los ciudadanos podrían estar dispuestos a pagar por la conveniencia de sufragar en línea, frente a tener que acudir a un local de votación. ¡La audiencia reaccionó inmediatamente frente al comentario de esta persona, pero este incidente ilustra cuan lejos puede llegarse con la lógica de negocio en los e-servicios!

manifestó que, “el desafío consiste en simplificar los servicios al ciudadano, de manera que puedan acceder a ellos por sí mismos – autoser-vicio. Para conseguirlo, debemos organizar el gobierno de la forma en que los ciudadanos entienden al gobierno”. Nadie osaría argumentar en contra de los beneficios provenientes de un mejor manejo de la provisión de servicios, por parte del gobierno. Sin embargo, este enfoque plantea una interrogante acerca del tipo de “ciudadano” conceptualizado por un e-gobierno que se relaciona con sus ciudadanos meramente a través de la provisión de servicios. Tal como lo señaló uno de los entrevistados:

*“Nos parece prioritario problematizar los modelos de desarrollo de la infraestructura ciudadana actualmente imperantes en nuestro país, donde la generación de contenidos y servicios, social y culturalmente relevantes, ha estado marcada por una lógica vertical centrada principalmente en la acción del Estado y del mercado como oferentes; lo que ha conducido a la institucionalización de un concepto de “usuario” que enfatiza sus roles como receptor, consumidor, cliente o beneficiario, relegando a un segundo plano sus potencialidades como emisores, productores, oferentes y actores sociales, reduciendo con ello en gran medida el carácter “interactivo” de la “Internet ciudadana” el acceso a “paquetes de servicios” disponibles en línea”.*

Esta discusión sugiere la siguiente conclusión: Existe una diferencia entre la necesidad de, por un lado, crear mercados de usuarios para los servicios de e-gobierno y por el otro, crear sociedades habitadas por ciudadanos. Adicionalmente, esta discusión apunta a la diferencia entre un e-gobierno que se comunica con los ciudadanos como usuarios de servicios individuales y un e-gobierno que se comunica con ellos como actores sociales o grupos.

## EL PAPEL DE LOS DISTINTOS ACTORES EN EL E-GOBIERNO

Sobre la base de esta discusión, surge la interrogante de cómo los distintos actores son percibidos por las estrategias de e-gobierno. Esta sección trata de visualizar como las distintas estrategias de e-gobierno conceptualizan el papel del gobierno, la ciudadanía, el sector privado y los actores de la sociedad civil, en la implementación de sus agendas. Estos párrafos fueron complementados con algunas respuestas de las entrevistas.

*Gobierno:* De acuerdo a documentos oficiales, el papel del gobierno es regular y establecer estándares, incluyendo marcos legales (con la implicancia asociada de que no debería reemplazar las funciones del mercado); liderar o mostrar el camino; autenticar personas, documentos y transacciones; proteger la privacidad y la seguridad; y facilitar la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas. El Estado es además, y por lo general, el mayor contratista, comprador y usuario de TIC en cualquier país. Finalmente, el gobierno es visto como un comunicador. Los entrevistados agregaron que el gobierno necesita ser más imparcial y menos paternalista.

*Ciudadano:* Un individuo sostuvo que “aquí es donde existe más dudas” mientras otro dijo que el ciudadano es el “doliente o beneficiario” del e-gobierno. Los documentos visualizan al ciudadano como usuario de las TICs, así como receptor y objeto de la información y servicios del gobierno. En ese papel, el ciudadano es concebido como un cliente del Estado, un contribuyente, alguien que lleva a cabo transacciones de dinero con el gobierno y una entidad legal con obligaciones hacia el estado, incluyendo el deber de ser un usuario ético y responsable de la información en línea. Por otro lado, el ciudadano es concebido como un auditor de la información, las actividades y la calidad de las operaciones públicas, un participante en la toma de decisiones y un identificador de problemas, objetivos y soluciones. En este papel, el ciudadano es concebido a menudo como una persona que muestra desconfianza hacia el gobierno. Uno de los entrevistados agregó que los ciudadanos son la materia prima principal en la nueva economía.

*Sector Privado:* El sector privado es visualizado de diferentes maneras, como un proveedor de bienes en TIC, un comprador, contratista y abastecedor que interactúa con el gobierno, un inversor, un innovador y un participante en la provisión de servicios de gobierno. Se lo concibe a menudo como poseedor de información y experiencia de valor para el gobierno. Aparte de esto, al sector privado se le asignan varias de las mismas atribuciones que poseen los ciudadanos, incluyendo el de ser una entidad legal con obligaciones hacia el estado, un objeto de la provisión de servicios, usuario de información, contribuyente, beneficiario, etc.

*Organizaciones de la Sociedad Civil:* Esta entidad ha sido totalmente subdimensionada en la documentación referida al e-gobierno. Algunas referencias a las OSCs aparecen en documentos oficiales sobre la sociedad de la información, pero las OSCs y las ONGs no aparecen en ningún lado en las estrategias de e-gobierno.



Los entrevistados dieron una variedad de respuestas sobre el papel de la sociedad civil en el e-gobierno. Algunas de éstas incluyen los trabajos sociales, la representatividad de los ciudadanos y la participación en su diseño, ejecución y evaluación de políticas y programas públicos, elevando demandas, haciendo *lobby*, transmitiendo las opiniones y propuestas de los ciudadanos, haciendo el vínculo entre la vida diaria de las personas y el gobierno, así como diseminando tecnologías en sus áreas temáticas. Algunos sostuvieron que la sociedad civil debería promover el uso de TICs por parte de los ciudadanos y crear redes sociales en las comunidades locales. Algunos sugirieron que “no cualquier persona puede participar” y que “en política, si se invita a mucha gente, no se acaba nunca”. Finalmente, una persona señaló que las OSCs se han concentrado en temas más acuciantes como por ejemplo acceso y desarrollo de capacidades y no en el establecimiento de un e-gobierno.

En síntesis, tanto los gobiernos como los entrevistados visualizan al gobierno como un líder en materia de e-gobierno, como la entidad que establece la agenda y, en última instancia, responsable por su puesta en marcha. Los ciudadanos son concebidos meramente como el objeto de las actividades de e-gobierno. Los ciudadanos pueden monitorear actividades, identificar problemas, sugerir soluciones y participar en la toma de decisiones. Sin embargo, no son concebidos como establecedores de la agenda, el gobierno mantiene para sí activamente ese derecho. El sector privado tiene asignado un papel claro en el e-gobierno y es un actor reconocido. Se lo concibe con los mismos atributos que un ciudadano, no obstante se lo visualiza como un experto valioso y fuente de asesoramiento al gobierno. Pero ni las OSCs ni las organizaciones no gubernamentales son reconocidas por las iniciativas de e-gobierno, como actores tanto con derechos como responsabilidades o experiencia que ofrecer.

## ¿CUÁL ES LA DEFINICIÓN DE E-GOBIERNO?

Reuniendo todos los contenidos analizados en la sección 2, probablemente la mejor definición de e-gobierno sea la que lo describe como “finés públicos por medios digitales” ya que comprende todo lo que el e-gobierno podría ser. Resumiendo esta sección tras toda la información presentada, existe una interrogante implícita acerca del papel del gobierno, donde predominan dos ideas básicas.

*e-servicios*: Por un lado, el gobierno provee servicios a los ciudadanos, que bien no son ofrecidos por el mercado, o éste no los ofrece en forma equitativa (en una amplia acepción, se incluye aquí las actividades de asis-

tencia social y el fomento de la producción). En ese sentido, el e-gobierno enfatiza los mecanismos de entrega de dichos servicios, oferta y calidad de los servicios gubernamentales y la provisión de medios alternativos de acceder a dichos servicios. Esta modalidad de e-gobierno orientada a los servicios requiere transparencia, de tal forma que la información sobre oferta de servicios sea pareja, como forma de reducir la corrupción. El acceso a la información es importante, de manera que los ciudadanos sepan qué servicios hay disponibles, tanto en línea como fuera, y cómo acceder a los mismos. La mejora de servicios requiere además contar con la participación ciudadana, para guiar el diseño de los servicios y dar retroalimentación que permita mejorarlos. La mayor preocupación de los grupos de e-gobierno en ese sentido es la creación de un mercado de usuarios individuales para los servicios que están desarrollando, especialmente como consecuencia de las bajas tasas de penetración de Internet en la región. Se cree que la oferta de servicios de e-gobierno en línea puede contribuir a estimular la adopción de Internet y consecuentemente, aumentar su penetración.

*e-democracia:* Por el otro lado, el gobierno constituye un espacio donde los ciudadanos se reúnen en igualdad de condiciones para debatir sobre temas que sean significativos para la comunidad y para tomar decisiones que dan forma a la sociedad. En este sentido, e-gobierno significa el empleo de TICs para facilitar participación amplia en el debate y la toma de decisiones. Este concepto de e-gobierno también requiere transparencia, pero en este caso tiene que ver con el acceso a la información acerca de las reglas de juego, información sobre el desempeño de la sociedad y el gobierno, transparencia en la manera en que se toman las decisiones y en la apertura de líneas de comunicación entre todos los miembros de la sociedad. Y por supuesto, la participación de los ciudadanos resulta clave para llevar a cabo el debate de la sociedad y el establecimiento de una agenda en forma participativa, así como en un proceso de toma de decisiones también participativo. En este punto la mayor preocupación del e-gobierno es con el ejercicio de la ciudadanía y con las redes comunitarias, especialmente debido al historial de autoritarismo de muchos de los países de la región, y en lo que se conoce como el “déficit democrático” y la crisis de los gobiernos representativos.

Estos resultados apoyan los argumentos de politólogos como Gimmler (2001) quien sostiene que:

*“El sujeto político ...es más que simplemente un sujeto pasible de derechos individuales ...[pero] es además el sujeto que alcanza una identidad personal y colectiva como parte de un complejo de relacio-*

*nes con otros individuos. Es esta identidad social fundamental la que el sujeto constituye y expresa en su incesante lucha por reconocimiento en el ámbito público. La esfera pública, por tanto, es una arena de relaciones políticas y sociales, un campo donde ambas identidades, individual y colectiva, se expresan y se integran”.*

#### 4. IMPLICACIONES PARA LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

##### 4.1. CIUDADANOS VERSUS CLIENTES

El enfoque en e-servicios y la definición de otros ‘objetivos sociales,’ como por ejemplo participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas, dentro de un marco de provisión de servicios constituye un riesgo para la consolidación de una sociedad democrática y equitativa. Estos elementos son importantes para una meta muy deseable como es la provisión de servicios mejores y más equitativos pero esto no debería confundirse con la participación, transparencia y rendición de cuentas que tiene lugar dentro de un marco de e-democracia. Es importante distinguir entre la creación de ‘mercados’ para ‘usuarios’ individuales y la creación de ‘comunidades’ de ‘ciudadanos’ en red. A grandes rasgos, el e-gobierno en América Latina se asemeja a lo que Christensen y Laegreid (2002) describen como el ‘modelo de supermercado’ del control político-administrativo:

*“Este modelo presume que, en general, el gobierno y el estado tienen un papel como proveedor de servicios, con un énfasis en eficiencia y calidad adecuada, concibiendo a las personas como consumidores, usuarios o clientes. En este modelo, en cierta manera, la jerarquía se ha invertido, es decir, en vez de que el estado controle a la sociedad, sobre la base de un mandato democrático proveniente de la gente, la sociedad controla en una forma más directa al estado a través de los mecanismos de mercado”.*

A primera vista, esto parece un avance positivo, especialmente en países donde la ciudadanía ha sido típicamente excluida del gobierno. Los sistemas orientados al cliente puede que parezcan altamente participativos y democráticos. Pero como Christensen y Laegreid agregan:

*“De lo que se carece [en este modelo] es de una perspectiva sobre la relación entre, por un lado, la influencia de los votantes o ciudadanos*

*sobre los políticos a través de los canales electorales y, por el otro, una mayor influencia directa de éstos sobre los organismos públicos, como clientes y consumidores...esto no responde a la pregunta de, cómo un montón de actores atomizados tomando decisiones en un mercado, puede contribuir a crear un sistema democrático estable y responsable”.*

Y en tanto el e-gobierno debería alcanzar ambas metas, podría estar favoreciendo la primera. Esto constituye un riesgo, ya que como lo explica O’Looney, cuando los sistemas de información son implementados en una sola dirección, pueden minar la obtención de otros objetivos:

*“El problema con la vasta mayoría de los sistemas es que aún cuando estos realicen correctamente una determinada tarea, puede que esto haga más difícil identificar cuál es la tarea correcta...los sistemas por naturaleza ponen su atención en una determinada dirección. Cuando se construye un sistema con un propósito hay menos tiempo para considerar, estudiar y planear otra cosa. De igual manera, las rutinas cuidadosamente diseñadas para hacer algo en particular, o la pericia o tecnología necesaria para hacerlo, pueden impedir el intento de hacer correctamente otra cosa” (O’Looney, 2002).*

Existe un riesgo potencial de que un enfoque excesivo en servicios para usuarios individuales implique una menor atención en el uso de las TICs como una herramienta para fortalecer a los ciudadanos para que resuelvan sus propios problemas o como un medio de deliberación con otros ciudadanos y participación en la confección de agendas. Este enfoque o sesgo puede conducir a la elección de políticas públicas que tengan impactos sociales negativos. Por ejemplo, los gobiernos en América Latina están comenzando a utilizar la Internet como mecanismo de control público que permita a los ciudadanos custodiar las actividades de los demás. En Canadá, dichos sistemas han tomado la forma de líneas telefónicas para la recepción de denuncias de fraude al sistema de salud o al de asistencia social, las cuales permiten que los ciudadanos suministren datos en forma anónima. Estos han sido criticados por los actores sociales con el argumento de que son proyectos caros, de mantenimiento de imagen pública, que hacen poco y nada para atender las causas de fondo de la pobreza, criminalizan a los pobres y tienen una cuestionable capacidad de retorno de la inversión. Una inquietud relacionada es la posibilidad de que grupos establecidos y poderosos se apropien de la tecnología mucho más rápidamente que los grupos marginalizados e instituyan

sistemas que entronicen aún más las desigualdades sistémicas. En miras de esa posibilidad, los ciudadanos y las OSCs necesitan apoyo –medidas que no solo provean opciones sino que también afirmen la capacidad de ejercer derechos– para la apropiación de la tecnología, de modo que puedan emplearla para transformarse y construir una ciudadanía más capacitada y con una mayor conciencia política.

De cualquier manera, si a los gobiernos les interesan la innovación y la creación de una sociedad basada en el conocimiento, entonces este es el tipo de medidas que son necesarias. Una aproximación al e-gobierno al estilo “Ford”, de “proveer acceso a los efectos de crear un mercado para los servicios gubernamentales”, no es un medio adecuado para facilitar la creación y sostenimiento de una ciudadanía creativa, curiosa, innovadora e interesada. Más bien, si ese es el objetivo, entonces la programación en Internet debe poner atención en suministrar contenido en línea, además de ambientes en línea que faciliten el acceso al “qué” y al “cómo” del gobierno; complemente las soluciones inmediatas con estructuras que construyan las capacidades de las personas de satisfacer sus necesidades particulares, permita la experiencia autodidacta y privilegie la comunicación abierta o en redes por sobre la comunicación cerrada “individuo-gobierno”. A medida que los gobiernos progresen en términos de la trayectoria de la información, interacción, transacción y transformación, estos aspectos adquirirán un significado cada vez mayor. Pero a la vez, permanece la preocupación de que los sistemas que se están estableciendo actualmente van delimitando las posibilidades a futuro.

#### 4.2. ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES

Mucha de la literatura sobre e-gobierno menciona la importancia del liderazgo en la implementación de una agenda coordinada. Por ejemplo, el “Mapa de ruta para e-gobierno en el Mundo en Desarrollo” instruye a los que actúan en e-gobierno:

“Nada será más crítico para el éxito del e-gobierno que la voluntad política. Detrás de cada proyecto exitoso de e-gobierno hay un líder o líderes visionarios que empujan por cambios aún en los momentos difíciles. El verdadero líder tiene autoridad, está dispuesto a asumir riesgos, está dispuesto a asegurar fondos al programa, va a dedicar tiempo de acuerdo a las necesidades del momento y va a apoyar y defender públicamente el e-gobierno.”

Lo que ese documento no señala es qué tan difícil puede ser esto, en especial en una sociedad altamente politizada. Lo que se conoce

como “liderazgo fuerte” en iniciativas en e-gobierno está sujeto a una serie de problemas:

- Presenta la tentación, por parte de la Presidencia, de elegir metas sencillas para obtener dividendos políticos de corto plazo, en vez de un cambio fundamental para obtener beneficios sociales de largo plazo<sup>21</sup>.
- Cuando cambia el gobierno, el programa desaparece o enfrenta retos serios para mantener su continuidad.
- El liderazgo en e-gobierno puede hallarse demasiado lejos de los equipos que trabajan en su implementación, como para brindar una guía y un apoyo efectivo. Existe una disyuntiva entre una agenda centralizada y una implementación descentralizada.
- A menudo se visualiza el liderazgo fuerte como necesario para poner orden en situaciones donde hay una pluralidad de “líderes”. En situaciones similares, sin embargo, un liderazgo fuerte puede enfrentarse a grandes retos y ser políticamente riesgoso.

Todas estas situaciones pueden ir en detrimento de los objetivos de las OSCs, en tanto pueden resultar en desarticulación, equivocada programación, falta de transparencia y agendas ocultas. Esto no solamente torna difícil entender y participar en las agendas de e-gobierno, sino que mina el deseo de dar apoyo por parte de los agentes externos. Esto puede significar además que tan pronto como las OSCs (ni hablar de los ciudadanos, el gobierno y el sector privado), aprenden a conocer las estructuras y descubren instituciones beneficiosas, pueden cambiar. Esto llevaría, sin dudas, a una situación en la que uno está siempre corriendo para poder mantenerse a rueda. Y allí donde el liderazgo falla en establecer agendas e instituciones que conduzcan al gobierno en una dirección única, se pueden desperdiciar recursos debido a oportunidades que se pierden por falta de coordinación.

Con relación a esto, existe también una tendencia en algunos países de poner énfasis en la implementación de estructuras institucionales para el e-gobierno, por sobre la capacidad de hacer política pública en el área de la sociedad de la información y e-gobierno. La UDD en República Dominicana y el CNSI en Uruguay, son ejemplos de organiza-

<sup>21</sup> Una cuestión que merece un examen más detenido es si el contar con la participación del Presidente facilita el acceso a préstamos internacionales sin una planificación adecuada o sin mecanismos nacionales de auditoria adecuados.

ciones que se establecieron para hacer frente a la problemática del e-gobierno, las cuales se ocupan más de las estructuras organizacionales correctas y del contingente de actores correcto, pero ponen comparativamente menos énfasis en las capacidades para la administración y la conducción de políticas públicas efectivas. Otro aspecto es la contratación de empresarios provenientes del sector de alta tecnología (*high tech*) para liderar la programación en e-gobierno. Mientras estos individuos ciertamente poseen una excelente capacidad técnica y de manejo empresarial, pueden carecer de la perspicacia política que se requiere para unir gente en torno a un tema, así como los antecedentes necesarios en administración y políticas públicas como para anticipar los problemas específicos del sector público. Y finalmente, mientras las organizaciones internacionales tienen el compromiso de no interferir con las políticas nacionales, en los hechos inciden en el diseño de las estructuras organizacionales de e-gobierno. Cuando se implementan estructuras 'imparciales' en esferas altamente políticas, el resultado puede ser una reafirmación de las relaciones de poder establecidas. Este es un fuerte argumento para la necesidad de mayor cantidad de medidas en defensa de las minorías, que apoyen la participación efectiva de grupos marginalizados en las agendas de e-gobierno.

En síntesis y a grandes rasgos, el liderazgo no debería significar el contar con el respaldo político del Presidente. Significa poseer la sabiduría política para generar una agenda común y una dirección unificada mediante procesos claros y la facilitación de relacionamientos. También significa el tener la voluntad política para concertar las distintas visiones en la agenda de e-gobierno, en vez de crear una agenda en torno a la gente que apoya una determinada visión. Mientras este puede ser un punto de controversia para algunos, en gobiernos donde el e-gobierno cuenta con el beneficio de un marco institucional fuerte y estrategias claras y explícitas, existen también oportunidades más claras y sostenibles de participación, así como mayor apertura hacia los actores sociales, aunque sea por el solo hecho de que el ambiente para la implementación de los programas es de mayor claridad y seguridad.

### 4.3. PARTICIPACIÓN

Este documento ha demostrado que existe una brecha en la participación de las OSCs en el e-gobierno, la que puede ser atribuida a varias causas potenciales:

- Las OSCs no son contempladas en el e-gobierno y/o no son invitadas a participar.
- En el ámbito de las TICs, las OSCs se enfocan en agendas más inmediatas, como conectividad/acceso, en tanto en otros campos, privilegian las agendas sociales frente a los mecanismos que las ejecutan (por ejemplo, SIDA frente al Ministerio de Salud).
- Las OSCs no desean participar en e-gobierno porque perciben que trabajar junto al gobierno puede resultar difícil o perjudicial.

El hecho que las OSCs no estén contempladas en los esquemas de e-gobierno es un riesgo que enfrentan las organizaciones sociales en varios niveles. Primero, sugiere que los sistemas del estado (ambos, macro y micro) pueden ser desarrollados sin tomar en consideración a dichas organizaciones. Particularmente, hay quienes argumentan que la Internet se convertirá en un intermediario entre ciudadanos y autoridades. Sin embargo, ignorar a las OSCs en la planificación puede ser un error, no solo porque subestima su papel como monitor y fiscalizador de las actividades de gobierno (incluyendo actividades de e-gobierno) sino porque además, “el ciudadano promedio generalmente no va a tener tiempo de participar al grado que la red haría posible... Como resultado, es probable que la mayoría de los ciudadanos deba, de todas maneras, depender de asociaciones e instituciones mediáticas, para diseñar prácticas y políticas públicas a su gusto” (O’Looney, 2002).

Segundo, esto implica que la pericia desarrollada en el tema por las OSCs, no llega a los oficiales de gobierno, ni tampoco se integran los avances alcanzados en este campo por las OSCs, en la planificación de e-gobierno. Así, por ejemplo, muchos operadores de telecentros sin fines de lucro, en América Latina, se han visto enormemente frustrados al ser prescindidos completamente por los proyectos gubernamentales de conectividad para la comunidad. Como resultado de ello, los gobiernos han perdido la oportunidad de incrementar la eficiencia de sus programas y han ignorado una fuente de experiencia en el ámbito nacional sobre implementación de telecentros.

Tercero, resulta preocupante que los oficiales de gobierno no entiendan los beneficios que las OSCs puedan aportar a los procesos de delibe-



ración, planificación e implementación. Es como si las OSCs tuvieran un problema de imagen que ellas mismas deben resolver frente a los funcionarios públicos; hablando con los empleados de gobierno se tiene la sensación que muchos honestamente desconocen como, trabajando junto a las OSCs, podrían beneficiarse a sí mismos y a sus proyectos o tienen una visión sesgada del papel y habilidades del gobierno.

La cuestión de tener un enfoque hacia la conectividad es talvez otro aspecto del problema de imagen de las OSCs. Las OSCs que trabajan en temas de Internet, hacen por lejos mucho más que defender el acceso a Internet. Pero por otro lado, es justo señalar que entre las iniciativas de los telecentros y la defensa en torno a acceso/conectividad, se ha canalizado mucha energía en esta agenda. Sin embargo, se ha documentado que esta área es donde los gobiernos, comunidades y proveedores de tecnología han colaborado más estrechamente entre sí:

*“En su mayoría [estas alianzas] no embarcan a ciudadanos y proveedores de tecnología en negocios u operaciones del gobierno. Por el contrario, estos grupos tienden a mantener una existencia como redes bastante fluidas, que se coligan en torno a cuestiones de interés para los actores dominantes o patrocinadores. Estos intereses tienden a ser de naturaleza económica. Desgraciadamente, otros intereses, como aquellos de grupos de base o de grupos que tienen intereses en privacidad, participación ciudadana, provisión de servicios gubernamentales o la forma futura de las instituciones democráticas, están subrepresentados y a menudo son invisibles para quienes toman decisiones claves” (O’Looney 2002 citando a Catwood y Simpson 2000).*

La posibilidad de que, a los ojos de los gobiernos, las cuestiones de acceso y conectividad vayan en desmedro de otras áreas de las TICs en las que trabajan las OSCs, podría considerarse contraproducente a los objetivos sociales de esos grupos. Al mismo tiempo, la agenda sobre acceso y conectividad es fundamental para la consecución de los objetivos sociales de desarrollo en el área de las TICs. Algunos grupos han intentado superar esta dificultad, situando la cuestión de los accesos a Internet dentro de una agenda más amplia de uso y apropiación de Internet<sup>22</sup>. De esta misma manera, el acceso a Internet para e-gobierno y acceso a información del gobierno para la participación ciudadana,

<sup>22</sup> Particularmente, el trabajo de la Fundación Acceso de Costa Rica: ver por ejemplo Camacho, K. “Internet, ¿Una herramienta para el cambio social? Elementos para una discusión necesaria”, Fundación Acceso, 2001, <http://www.acceso.or.cr/publica/telecom/conocimiento22.shtml>

transparencia y rendición de cuentas, necesitan ser entendidos dentro de un marco más amplio del uso de Internet, para la construcción de capacidades y la apropiación del mismo por los ciudadanos para la creación de redes ciudadanas y su propia conciencia política.

Finalmente, ¿existen oportunidades para la colaboración entre gobierno y sociedad civil? Un área donde existe una clara necesidad de colaboración es entre las OSCs dedicadas a las agendas sociales en áreas específicas, como salud y educación, y aquellas que trabajan en temas de TIC. En tanto existen más oportunidades de participación a través de las agencias sociales, esta puede ser la ruta más expeditiva para que los actores de las TICs alcancen algunas de sus metas. Esto daría, además, oportunidad a los grupos de acción social a considerar cómo las TICs impactarían en sus agendas. De la misma forma, se ha visto alguna evidencia de que los actores de e-gobierno de los ministerios de acción social estarían abiertos a la posibilidad de trabajar en forma más estrecha con las OSCs. Si a este nivel se logran avances más concretos, en términos de e-democracia, se establecería un estándar para otras actividades de e-democracia, brindando un ejemplo para la coordinación y elaboración de políticas de e-gobierno al nivel nacional.

## BIBLIOGRAFÍA

- AVRITZER, L. "Democratization in Latin America: The conflict between public practices and the logic of political society". *Democracy and the public space in Latin America*. New Jersey: Princeton University Press, 2002.
- AYALA, J. *Sociedad de la Información y Desarrollo: Revisión: América Latina*. Comisión Europeo, enero 2001.
- BACKUS, M. *e-Governance in Developing Countries*. IICD, 2001 <http://www.iicd.org/is/research/brief1.html>
- BARATA, K. AND P. CAIN. "Information, Not Technology, Is Essential to Accountability: Electronic Records and Public-Sector Financial Management". *Information Society*, 17: 247-258, 2001.
- BOVENS, M. "Information Rights: Citizenship in the Information Society". *The Journal of Political Philosophy*, Vol. 10, No. 3, pp. 317-341, 2002.
- CAMACHO, K. "Internet: ¿una Herramienta para el Cambio Social?" Fundación Acceso, enero 2001, <http://www.acceso.or.cr/publica>.
- CAMACHO, K. "Metodología inicial para la observación". Observatorio Latinoamericano del Impacto Social de las Tecnologías de Información y Comunicación para la Acción (OLISTIC), febrero 2002, <http://www.funredes.org/olistica>.
- CARDONA, D. "El gobierno electrónico: Una revisión desde la perspectiva de la prestación de servicios" Congrés Catalá de Gestió Pública: Repensar el Papel del Gestor Públic en el segle XXI, Barcelona, 26-27 de setiembre del 2002, <http://www.congres.lluert.net/comunicacions/grup3/Cardona.pdf>.
- CENTER FOR DEMOCRACY & TECHNOLOGY AND INFODEV. *The e-Government Handbook for Developing Countries*. Washington, D.C., CDT/InfoDev, 2002, <http://www.cdt.org/egov/handbook/2002-11-14egovhandbook.pdf>.
- CHRISTENSEN, T., AND P. LAEGREID. "Symposium on Accountability, Publicity & Transparency. New Public Management: Puzzles of Democracy and the Influence of Citizens". *The Journal of Political Philosophy*: Vol. 10, No. 3, 2002, pp. 267-295.
- CRIADO GRANDE, J. et al. "La Necesidad de Teoría(s) sobre Gobierno Electrónico. Una Propuesta Integradora". XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración pública "Gobierno Electrónico" Caracas, 2002, <http://www.clad.org.ve/fulltext/0043103.pdf>.

- DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DE LAS NACIONES UNIDAS. "Propuesta para un Grupo de Trabajo Centroamericano sobre Gobierno Electrónico". *Conferencia sobre Tecnologías de la Información y Comunicación y Gobierno Electrónico para el Desarrollo e Integración Regional*. Tegucigalpa, Honduras, 20 al 22 de noviembre de 2002.
- FINQUELIEVICH, S., et al. "Las TIC en el desarrollo local: Gobierno electrónico y redes ciudadanas". <http://www.infopolis.org.ar/news/obj/cib/articulos/Intera%E7oes.pdf>
- Fountain, J. "Bureaucracy". *Building the Virtual State: information technology and institutional change*. Washington: The Brookings Institution, 2001.
- GASCO, M. "Impacto Organizacional e Institucional de Proyectos de Gobierno Electrónico." *Congrés Catalá de Gestió Pública: Repensar el Papel del Gestor Públic en el segle XXI*, Barcelona, 26-27 de setiembre del 2002, <http://www.congres.lluert.net/comunicacions/grup3/Gasco.pdf>.
- GIMMLER, A. "Deliberative democracy, the public sphere and the internet". *Philosophy and Social Criticism*, vol. 27, no. 4, 2001, pp 21-39.
- HAGUE, B. N. AND B.D. LOADER, eds. *Digital Democracy: Discourse and Decision Making in the Information Age*. New York: Routledge, 1999.
- HEEKS, R. (ed.) *Reinventing Government in the Information Age: International practice in IT-enabled public sector reform*. New York: Routledge, 1999.
- JENKINS, R. AND A. GOETZ. "Accounts and accountability: theoretical implications of the right-to-information movement in India". *Third World Quarterly*, Vol. 20, No. 3, pp. 603-622, 1999.
- KETTL, D. "The Global Revolution: Reforming Government-Sector Management." In Bresser Pereira, L. And P. Spink, eds. *Reforming the state: managerial public administration in Latin America*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc., 1999.
- MARTÍNEZ, J. "Internet y políticas publicas socialmente relevantes: ¿Por qué, como y en que incidir?" *Democracia Digital*. <http://www.democraciadigital.org/particip/arts/0106interenet.html>
- O'LOONEY, J. *Wiring Governments: Challenges and Possibilities for Public Managers*. Connecticut: Quorum Books, 2002.
- ORREGO LARRAÍN, C. et al. *Desafíos y Oportunidades de la Reforma del Estado*. Paraguay: Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya, CADEP, 1999.
- PACIFIC COUNCIL ON INTERNATIONAL POLICY. *Roadmap for e-Government in the Developing World: 10 Questions e-Government Leaders Should Ask Themselves*. Los Angeles: PCIP, 2002, <http://www.pacificcouncil.org/pdfs/e-gov.paper.f.pdf>.

- QUINN PATTON, M. *Qualitative Evaluation and Research Methods*. London: Sage Publications, 1990.
- REILLY, K. "Estudio de Sistemas Públicos de Información y la Ley No. 7586 Contra la Violencia Doméstica de Costa Rica". *Reflexionando sobre Sociedad Civil y Políticas Públicas*. Serie #10. <http://www.acceso.or.cr/publica/telecom/REFL10-pppp-ENG.shtml>
- SNELLEN, I. AND W. VAN DE DONK. *Public Administration in an Information Age: A Handbook*. Washington, D.C.: IOS Press, 1998.
- TURNER, N.E. AND R. D. PINKETT. "An asset-based approach to community building and community technology. DIAC 2000: Shaping the Network Society". Seattle. *Annual Conference of Computer Professionals for Social Responsibility*. May 20-23, 2000, 161-69.
- UNITED NATIONS PUBLIC ADMINISTRATION NETWORK (UNPAN). *Benchmarking e-Government: A Global Perspective. Assessing the UN Member States*. New York: UNPAN, 2002, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan003984.pdf>.

# Mercosur.gov: E-Gobierno en Argentina, Uruguay y Brasil<sup>1</sup>

SUSANA FINQUELIEVICH<sup>2</sup>

## 1. ¿APOCALÍPTICOS O INTEGRADOS?

¿Existen políticas y estrategias latinoamericanas (es decir, en tanto macro región organizada, no como una sumatoria de países), dirigidas a la construcción de la Sociedad de la Información (SI)? O bien, tomando una porción más pequeña del mapa, ¿Pueden percibirse indicios de políticas del Mercosur con respecto a aspectos fundamentales de la SI, como el gobierno electrónico?

La respuesta es, por el momento, negativa. Sin embargo, esta falta de integración no muestra un panorama apocalíptico.

En tanto que macro-región, el MERCOSUR –integrado por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, y que cuenta como países asociados a Chile y Bolivia– no ha formulado hasta el presente políticas oficiales con respecto a la Sociedad de la Información, aunque algunos de sus países miembros (con Brasil a la cabeza) están desarrollando políticas y estrategias sobre este importante tema. Estas políticas y estrategias se mantienen puntuales, al menos por el momento, de modo que el panorama provisto por la Región es fragmentado y dispar, aunque nuestras investigaciones<sup>3</sup> han identificado algunas similitudes entre los tres países que se presentan en este estudio de caso, sobre todo entre Argentina y Uruguay.

<sup>1</sup> Este artículo es una vance del libro “.gov”, de próxima publicación, escrito por Susana Finquelievich, Rainer Randolph, Silvia Lago Martínez, Ester Limonad, Pablo Baumann, Alén Pérez Casas, Alejandra Jara Mariano Fressoli, Raquel Turrubiates, Martín Zamalvide.

<sup>2</sup> Directora, Programa de Investigaciones sobre la Sociedad de la Información, Instituto de investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires

<sup>3</sup> Estas investigaciones han sido publicadas como libro por Quaderns Digitals: Susana Finquelievich, coordinadora, 2002, “.GOV”, de autoría de: Susana Finquelievich, Silvia Lago Martínez, Alejandra Jara, Pablo Baumann, Rainer Randolph, Ester Limonad, Alen Perez Casas y Martin Zamalvide. El mismo puede ser descargado gratuitamente de la siguiente URL: <http://www.quadernsdigitals.net/bibliotecaquaderns.asp?IdBiblioteca=814>

*E-gobierno, gobierno electrónico o digital* es el conjunto de procesos o métodos de administración basados en sistemas electrónicos –fundamentalmente en Internet–, para mejorar la manera en que un gobierno realiza sus operaciones a nivel interno, con otros niveles de gobierno, y para que los ciudadanos puedan efectuar trámites en línea. Su fin es proporcionar la información –rendición de cuentas, informes de actividades, programas, planes, proyectos, etc.– que los ciudadanos necesitan para evaluar el desempeño de sus funcionarios y para participar en diversos grados y maneras en decisiones que los atañen. Los gobiernos de los países miembros del MERCOSUR están promoviendo el e-gobierno en la Región, fundamentalmente a nivel de los gobiernos locales.

Un alto número de estos gobiernos locales han implementado, en distintos grados y de diversas maneras, un número elevado de páginas web con información sobre sus servicios, las cuales poseen diversos tipos de mecanismos para facilitar la participación ciudadana (haciendo denuncias, preguntas, etc.). Sin embargo, es raro encontrar uno que rinda cuentas o en el caso de denuncias, que ofrezca información sobre cuántos fueron recibidos, cuales fueron los resultados de las investigaciones, las identidades de los implicados, las sanciones que recibieron, etc. ¿Cómo, entonces, es percibido el gobierno electrónico por los funcionarios y por los propios ciudadanos?

Una breve investigación en Internet permite percibir el incremento exponencial de los sitios web gubernamentales en el mundo. Según expresan Limonad y Randolph en el libro “.gov” (2002), puede decirse que esto contribuyó a: disminuir la burocracia en la relación entre los poderes públicos y la sociedad; reducir los costos gubernamentales respecto de empleados e insumos, además de ahorrar y reducir trámites; tornar más transparentes las acciones del Estado; proporcionar los servicios de una manera más eficaz; volver las ciudades más competitivas, en lo que se refiere a atracción de empresas, turismo, etc; combatir la corrupción; y democratizar el acceso a la información.

Estas razones son utilizadas por los entusiastas del e-gobierno para profetizar una nueva era de transparencia y democratización en el acceso a los servicios públicos, principalmente en los llamados países en vías de desarrollo, o emergentes. Surge en este punto un nuevo interrogante: ¿Hasta qué punto están ligadas la transparencia municipal y la disminución de la corrupción, al uso de soportes electrónicos? ¿Cuáles son los lazos entre participación democrática y tecnología? ¿Cómo perciben los ciudadanos y los funcionarios municipales esta nueva posibilidad de transparencia e intercambios?

Después de todo, las transformaciones en las formas de administrar la *red pública* son también –y ante todo– cambios culturales, y no existe una correspondencia simple ni inmediata entre la emergencia de nuevas tecnologías y la emergencia de nuevas formas culturales. El historiador Stephen Kern (1983) sugiere que algunos cambios culturales pueden ser vistos como “inspirados directamente por la tecnología”, mientras que otros ocurren de formas relativamente independientes de la tecnología, y otros aún emergen de las nuevas “metáforas y analogías” que sólo alteran *indirectamente* las estructuras de pensamiento y vida perceptiva. Más aún, como constata Vivian Sobchack (1996), nuestra inserción como ciudadanos, en un mundo crecientemente tecnologizado y digitalizado ocurre dentro de modalidades que son a la vez tecnológicamente *transparentes* (la tecnología se incorpora a nuestras formas de hacer y hasta de ser, de una manera relativamente fácil y rápida, sobre todo si se compara la velocidad de incorporación social de la tecnología informática con otras tecnologías previas) y *hermenéuticas* (la tecnología es vista como algo externo a nosotros, y por lo tanto, necesitada de interpretación).

En tanto en que la tecnología informática sea “habilitadora”<sup>4</sup> –es decir, que el ciudadano posea acceso a una computadora y sepa cómo utilizarla– permite un acceso relativamente fácil a la información y a los otros, y puede usarse como una extensión del individuo, incorporándola. Sin embargo, si la tecnología no es habilitadora –el ciudadano no posee acceso a una computadora ni sabe cómo utilizarla, o si no le proporciona la información que desea o necesita– entonces obstaculiza el acceso a la información y a los otros, y el ciudadano percibe a la tecnología como un problema, en vez de como una solución.

Sin embargo, aún una relación de incorporación *transparente* de la tecnología, para usar el término de Sobchack, no conduce *per se* un menor pensamiento o acción política por parte de los usuarios, ni por el contrario, una incorporación *hermenéutica* no necesariamente garantiza acciones y reflexiones políticas más progresistas. En general, tanto los gobiernos locales como los ciudadanos tienden a oscilar entre ambas formas de relación con la tecnología, cualquiera sea su agenda política. La tendencia general es percibir a las “nuevas” tecnologías de manera hermenéutica, (no se han *incorporado* todavía), y a verlas en diversos grados, más como un problema que como una fuente de soluciones.

<sup>4</sup> “Habilitadora” es nuestra traducción para el término “enabling” utilizado por Sobchack.



## 2. CIUDADANOS MEDIATIZADOS

¿La tecnología simplifica la relación entre los gobiernos y la ciudadanía? Teóricamente, no existen obstáculos para que así sea, pero esto no es evidente en la realidad. La relación entre los ciudadanos y la tecnología, que mediatiza y por lo tanto transforma instrumentalmente las formas de comunicación, se complejiza aún más, en tanto nuestras percepciones y expresiones, simultáneamente se amplían y se reducen. Un buen ejemplo –a causa de su evidente paradoja– es la publicidad que AT&T difundió en los Estados Unidos en los 1990s: “Somos los que hacemos desaparecer las distancias. Estire la mano y toque a alguien”<sup>5</sup>. En otras palabras: las capacidades “sensoriales” se reducen, pero las comunicacionales se amplían. Esto influye sobre la percepción de la espacialidad, fundamentalmente, la espacialidad urbana.

Esto conduce a otro interrogante: en la Sociedad de la Información, ¿qué es el territorio urbano? Por lo pronto, excede los límites de lo que hasta ahora se conocía como “lo local”. Rainer Randolph (2000) plantea: “Transformaciones y representaciones reflejan (...) una nueva cualidad de circulación de bienes (y mercaderías), servicios (informaciones) y personas tanto en la ciudad, como entre ciudades, donde el movimiento se torna cada vez más “virtual” (informacional o inmaterial), y los “equipamientos” urbanos necesarios de telemática poco alteran tendencialmente el propio ambiente construido (como fue el caso de los equipamientos pesados de la circulación tradicional. En consecuencia, las transformaciones no se restringen sólo a la escala intraurbana (de estructuración y segregación de la ciudad), sino que se expresan también, en nuevas entre ciudades (sistema urbano, red de ciudades) y nuevas formas de cooperación / competencia inter-urbana”. Cambia la representación de los límites de acción de los habitantes. No se amplía el espacio físico, pero se extiende el espacio de las relaciones sociales hasta conformar redes globales. ¿Y qué es una ciudad, sino un conjunto de redes sociales y físicas?

Actualmente, la mera noción de “esfera pública”, como opuesta a “esfera privada”, es problemática, en esta era de soportes electrónicos, en la que el televisor por cable, la computadora conectada a Internet, las transmisiones satelitales, los multimedia, empujan a una “visión en túnel” que re-localiza a sus usuarios en el espacio social de una comunidad

<sup>5</sup> Literalmente: “*We are the people who make the distance disappear. Reach out and touch someone*”.

global. Al mismo tiempo, nuestra privacidad se reduce: los códigos de barras que se activan cada vez que pagamos un objeto en el supermercado, el uso de tarjetas de plástico, o de cajeros electrónicos, codifican y señalan nuestros pasos y actividades. Dedicados a la contemplación de pantallas, que tornan innecesarios cierto número de desplazamientos por la ciudad, los actuales habitantes urbanos han ganado en superficie y en exterioridad, pero probablemente se han reducido las sensaciones de profundidad e interioridad del espacio urbano, más asociadas a movimientos corporales y a desplazamientos físicos.

Sin embargo, como propone Sobchack, a pesar de que los modos de percepción y expresión, las sensaciones individuales y sociales de espacio y tiempo, están siendo transformadas por la mediatización electrónica, los contextos económicos, sociales y políticos en los que transcurren estos cambios limitan y afectan su naturaleza y los colocan al servicio de los ya conocidos fines económicos y políticos. Las TIC, por sí mismas, y a pesar de sus evidentes potenciales y ventajas, no facilitarán una mejor democracia, menor corrupción, o mayor participación ciudadana. Estos progresos –tal como se demuestra en este trabajo, en los estudios de las sociedades argentina, brasileña y uruguaya– dependerán de factores como la actitud política de los gobiernos locales, la voluntad de participación de los ciudadanos, y la familiarización de ambos con las ventajas que pueden obtener de las tecnologías de información y comunicación para mejorar su vida en cuanto ciudadanos, y habitantes urbanos.

### 3. LA EVOLUCIÓN DEL E-GOBIERNO EN LAS CIUDADES DEL MERCOSUR

Argentina, Uruguay y Brasil son países activos en la implementación del e-gobierno, que se ha desarrollado significativamente desde la segunda mitad de la década de los 1990s.

Brasil poseía en el año 2002 más de 3500 sitios gubernamentales. El Gobierno Federal dispone de por lo menos setecientos sitios, con más de un millón de páginas-web, setecientos servicios en línea y más de 4.100 páginas-web de informaciones catalogadas. Los 27 gobiernos de los diferentes Estados que componen el país poseen páginas-web; la mitad de éstas poseen servicios en línea para la emisión de guías de pago e impuestos, tasas y multas. Dos tercios de las capitales provinciales y el 7% de las municipalidades brasileñas presentan servicios en línea. Si la multiplicación de sitios gubernamentales ha contribuido a ampliar la interfase

de relaciones de servicios del Estado con los ciudadanos aún no está investigado en profundidad. Tampoco lo está el interrogante de hasta qué punto ha contribuido el e-gobierno a la democratización de la sociedad brasileña. Sin duda la exclusión social todavía perdura, añadiendo una nueva forma: la digital, que se monta sobre la segregación socio económica preexistente. Aún son una minoría los que tienen acceso a la Red, saben como usarla, producir e incluir sus propios contenidos, aunque su número aumenta en forma constante. Recordemos que en Brasil sólo 14% de la población disfruta de este acceso, lo que no incluye a los grupos sociales desfavorecidos o marginales, precisamente aquéllos que más necesitan de la acción del gobierno: los de ingresos reducidos, los sin techo, los ancianos, los que poseen poca o ninguna instrucción.

A pesar de numerosas iniciativas provenientes de diversos actores sociales para socializar el acceso físico y cultural a Internet (como el Programa Viva Rio, <http://www.vivario.org.br>), existe aún un *digital divide* social y espacial, que impone la urgencia de democratizar la integración a la Sociedad de la Información (Randolph/Lima 2000). Tal urgencia es diagnosticada principalmente por el gobierno y empresarios, interesados en aumentar la competitividad e insertar el país en la globalización, aunque en número creciente, algunas ONGs, como RITS (Rede de Informações para o Terceiro Setor), <http://www.rits.org.br/>, están realizando un valioso trabajo dirigido a la socialización general de Internet. Por otra parte la exclusión digital se incrementa debido al número creciente de analfabetos digitales y de locales excluidos.

#### 4. E-GOBIERNO EN EL RIO DE LA PLATA: BUENOS AIRES Y MONTEVIDEO

Argentina y Uruguay poseen características históricas y políticas diferentes en lo que respecta al proceso de informatización de sus gobiernos locales, relacionados con las diferentes estrategias económicas y políticas de cada país. Sin embargo, un análisis permite percibir rasgos comunes: en Buenos Aires y Montevideo (ver <http://www.buenosaires.gov.ar> y <http://www.montevideo.gub.uy/>), la incorporación de TIC en la gestión local fue planeada por pequeños grupos de funcionarios, sin consultas previas a la población de funcionarios municipales ni estudios de impacto, ni de monitoreos y evaluaciones posteriores a la implementación, que permitieran rectificar errores u optimizar los recursos tecnológicos y operacionales empleados. Existe aún el temor, en muchos funcionarios

de ambos gobiernos municipales, de que estos medios sustituyan a los medios tradicionales de participación “cara a cara”, considerados como insustituibles para negociación con los ciudadanos y la re-creación de espacios comunitarios.

Es notable el hecho de que *la incorporación de TIC en la gestión local, en ambas ciudades, no estuvo precedida de campañas de concientización de los funcionarios con respecto a utilidades y potencialidades de las herramientas tecnológicas, ni de formación masiva en éstas, salvo algunos cursos breves –percibidos como insuficientes– por los funcionarios entrevistados.* Esto resulta en escepticismos, temores y resistencias de dichos funcionarios, causados fundamentalmente por el desconocimiento y la desinformación. Como no fueron consultados con respecto a sus necesidades laborales, los volúmenes de información manejados en sus puestos de trabajo, los usos que hacían de la información, sus prioridades, ni la manera en que sus tareas podrían ser optimizadas por medio del uso de TIC, no se sienten representados en las “soluciones” aportadas por los gobiernos, lo que se traduce en la falta de apropiación –o en una apropiación relativamente tardía– de estas tecnologías. Esto contrasta duramente con experiencias realizadas en otras ciudades del mundo. Experiencias extranjeras ya probadas como exitosas, relativamente poco costosas y técnicamente accesibles, no parecen haberse tomado como posibles lecciones a aprovechar.

Los impactos positivos de la informatización son la *generación de mayores compromisos, nuevos tipos de cooperación y organización* que resultan en una mayor eficiencia en el cumplimiento de la misión institucional, y la *mayor disponibilidad de información*, accesible tanto a los funcionarios de la institución, como a los ciudadanos. Sin embargo se han generado resistencias y conflictos en los funcionarios, y se ha retrasado la puesta a disposición de instrumentos que potencien una efectiva participación ciudadana. Al prometer herramientas que no existen puede transformarse en un aporte más al escepticismo de los ciudadanos, y transformarse en un obstáculo, antes que un estímulo a la participación.

Tampoco se han realizado campañas de información o publicidad a través de los medios tradicionales (diarios, radio, TV, afiches en la vía pública, etc.) para dar a conocer a los ciudadanos los nuevos servicios informatizados. Se encuentra información sobre ambos gobiernos municipales en sus respectivas páginas de Internet, pero para ello es preciso ingresar a dichas páginas. Salvo por algunas noticias en los diarios locales, o de afiches callejeros en casos puntuales (por ejemplo, cuando la inauguración de los tres primeros Centros de Tecnología 2000

en Buenos Aires, en el año 1999), los ciudadanos que no son internautas habituales o que desconocen estos nuevos servicios no reciben información que les estimule a utilizarlos. La información circula de boca en boca, pero no por canales institucionalizados.

En la concepción de sus estrategias de integración de TIC en la gestión local, al menos en las primeras etapas –las más definitorias– ambos gobiernos han omitido la consulta con los expertos nacionales en gestión gubernamental y/o políticas para la sociedad informacional, que sin embargo, trabajan activamente sobre el tema tanto en Argentina como en Uruguay. A excepción de una consulta técnica de la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) a la Universidad de la República (Montevideo), ninguno de los dos gobiernos ha acudido al *know how* ni las experticias de las Universidades situadas en las respectivas ciudades.

En ambas ciudades, el proceso de descentralización municipal se acompaña simultáneamente de implementación de tecnología, pero en forma no completamente articulada, lentamente y con escasa relación con experiencias de participación ciudadana a través de TIC. Las iniciativas dirigidas a la comunidad no responden tanto a estrategias institucionales, sino a iniciativas individuales y grupales.

Uruguay y Argentina difieren en sus estrategias nacionales con respecto a las TIC. Uruguay apuesta a la industria del software como una de las vías de desarrollo económico, llegando a atraer a su territorio –al menos hasta fines del 2001– a empresas argentinas en esta área, por medio de beneficios fiscales. Argentina no tiene una política explícita sobre este tema, a pesar de que a partir de la crisis iniciada en diciembre del 2001 se está percibiendo a los bienes y servicios de la Sociedad de la Información como áreas de producción y exportación<sup>6</sup>, y se está debatiendo la Ley del Software (<http://www.lugcos.org.ar/serv/mirrors/proposicion/proyecto/>). No obstante estas diferencias, la percepción de las potencialidades de estas tecnologías para la gestión gubernamental, entre el gobierno nacional y el municipal de ambos países son similares.

## 5. E-GOBIERNO EN EL MERCOSUR: DEL “SI” AL “CÓMO”

¿Pueden los gobiernos locales del Mercosur implementar el e-gobierno? Pregunta equivocada. El problema: en los países que se han estu-

<sup>6</sup> Argentina ha exportado software por valor de U\$ 100 millones en el 2002.

diado, no se trata de *si* pueden desarrollar gobiernos locales con eficiencia y equilibrio, a través de desarrollos digitales, sino de *cómo* pueden lograrlo. Esta cuestión concierne tanto a los adelantos tecnológicos que puedan producir, o a los que puedan replicar y acceder, como a los desarrollos y transformaciones sociales, culturales, institucionales, necesarios para llevarlos a cabo. La tecnología, por sí misma, no hará que estos países desplieguen todo su potencial: son las decisiones que tomen estos países con respecto a las formas de integración de estas tecnologías en sus estrategias económicas, políticas y sociales. Más que nunca, se hace necesario construir múltiples articulaciones entre los diferentes actores sociales (gobiernos, empresas, universidades, sector asociativo) para crear las condiciones favorables a la integración plena de estos países a la llamada Sociedad Informacional.

También se hace urgente producir, en forma integrada en la Región, estudiosos de la Sociedad de la Información, ingenieros y tecnólogos en el MERCOSUR: sin ellos, sin investigadores, sin ingenieros, sin redes de Universidades, de institutos de formación superior, de parques de Ciencia y Tecnología, no habrá tecnología, y sin tecnología, no habrá Sociedad de la Información.

Existen condiciones positivas para esta integración: en general, en el tema que nos concierne en este *paper*, los gobiernos de los países miembros del MERCOSUR, en general se han mostrado muy favorables hacia la Sociedad de la Información, el e-gobierno, y el e-comercio. Por lo demás, diferentes niveles de gobiernos en los tres países estudiados han implementado -o están en el proceso de hacerlo- equipamientos urbanos para el acceso del público a Internet, a bajo costo, o gratuitamente. Programas como "Viva Río", en Rio de Janeiro, o el programa Sociedade da Informaçao (<http://www.socinfo.gov.br>), a nivel nacional, el Programa Sociedad de la Información (PSI) <http://www.nacion.ar/PSI/info/objetivo.asp>, en Argentina, que ha implementado 1300 telecentros de acceso público y gratuito -de los cuales funcionan efectivamente alrededor de 800-, el programa Mercurio en Uruguay -que data de agosto de 2001, y que instalará 25 grandes centros de acceso público en otras tantas ciudades, <http://www.mercurio.com.uy>- o la Bibliored, un proyecto que se desarrolla en las Bibliotecas Públicas Municipales para unirlas en red, mejorar sus servicios y facilitar a todos los vecinos montevideanos el acceso a Internet (<http://www.bibliored.edu.uy/Informaci%C3%B3n.htm>) son ejemplos que ilustran esta actitud.

## 6. TRES CASOS, UNA MISMA LÍNEA

Las formas de aplicación y usos de las tecnologías están ligadas –a pesar de la globalización– a la historia y cultura de las sociedades en las que se insertan. Si bien no puede hablarse aún de tendencias del MERCOSUR con respecto al e-gobierno, sino de tres países tomados como casos de estudio, puede afirmarse que Argentina, Brasil y Uruguay poseen, en lo que concierne a los procesos de informatización de sus gobiernos locales, diversas historias y procesos, que determinan los diversos grados de compromiso con la apropiación, el uso y la difusión de las tecnologías, relacionados con las diferentes estrategias económicas y políticas de cada país. Sin embargo, surgen rasgos comunes:

Como se ha mencionado más arriba, las estrategias de incorporación de TIC en la gestión local fueron elaboradas por pequeños grupos de funcionarios, por fuera de planes municipales más integradores, sin consultas previas a la población de funcionarios municipales ni estudios de impacto, ni de monitoreos y evaluaciones posteriores a la implementación. Tampoco se anticipó la incorporación de TIC en la gestión local, tanto en Buenos Aires como en Montevideo, por medio de campañas de sensibilización de los funcionarios con respecto a las herramientas tecnológicas, ni de formación masiva y continua en éstas. Esta carencia de una estrategia integradora ha causado resistencias y conflictos en los funcionarios de diversas categorías. A pesar de estos defectos, los impactos positivos registrados hacen inclinar la balanza política del lado de la evolución del gobierno electrónico.

Es por lo menos curioso también que, en la *concepción de sus estrategias de integración de TIC en la gestión local, ambos gobiernos hayan omitido la consulta con los expertos nacionales en gestión gubernamental y/o políticas para la sociedad informacional, que sin embargo, trabajan sobre el tema tanto en Argentina como en Uruguay*. A excepción de una consulta técnica de la IMM a la Universidad de la República, ninguno de los dos gobiernos ha acudido al know how ni las experticias de las Universidades situadas en las respectivas ciudades.

En ambas ciudades, el proceso de descentralización municipal se acompaña de implementación de tecnología, periódicamente renovada, pero en forma no completamente articulada, lentamente y con escasa relación con experiencias de participación ciudadana a través de TIC. Las iniciativas dirigidas a la comunidad no responden tanto a estrategias institucionales, sino a iniciativas individuales y grupales.

En Brasil, el país más aventajado en América Latina en el uso de TIC, ya que implementa una política estatal integral con respecto al desarrollo de la Sociedad de la Información, el rasgo común con Uruguay y Argentina es la todavía escasa disponibilidad de servicios en línea para los ciudadanos –aunque el uso del voto electrónico en las elecciones presidenciales del año 2002 ha marcado un hito considerable–, así como la baja tasa de conectividad de la población, lo que dificulta el ejercicio completo del e-gobierno. En los tres países se da un recorrido histórico similar en el uso de TICs para fines gubernamentales, desde el uso de la informática en los propios departamentos gubernamentales, de racionalización interna de las tareas y operaciones gubernamentales, pasando por una segunda fase, que intenta enfocar la relación entre el gobierno y el ciudadano, hasta la tercera fase, en la que el gobierno, a través de una red telemática de computadoras, sostendría una nueva plataforma para las articulaciones entre los ciudadanos y fortalecería, de esta manera, la democracia participativa.

## 7. PONER LA INFORMACIÓN A CARGO DE LOS CIUDADANOS

Las investigaciones y reflexiones expresadas en este trabajo demuestran entre otras cosas las dificultades para asociar políticas sociales, administrativas y tecnológicas en la Región. Estos obstáculos no son exclusivos del MERCOSUR; ni siquiera, de América Latina: Tsagariousianou et.al (1998) se refieren a un estudio estadounidense de un grupo de expertos, *“First Reflexions Report”*, que plantea: “La Sociedad de la Información debería tratarse de gente. Debemos poner a la gente a cargo de la información, en vez de usar ésta para controlarlos”<sup>7</sup>. En general, en muchos de los países en los cuales se ha implementado la “democracia electrónica” –lo que incluye tanto el e-gobierno como la participación de los ciudadanos, individualmente o en organizaciones, por medios electrónicos– los resultados no han sido fieles a estos conceptos.

Existen varias razones para esto:

1. *El área de la toma de decisiones en el campo de la ciencia y tecnología ha sido históricamente, y aún es, menos democrática que otros tipos de*

<sup>7</sup> La traducción es nuestra.



*decisiones de políticas* (Sclove, 1995). La misma naturaleza técnica en la formulación de políticas en esta área excluye a muchos legos en la materia y les impide comprometerse en estas cuestiones. Mientras que las áreas de transporte, economía, ambiente, salud, seguridad, educación, etc., son a menudo objeto de críticas e intervenciones de grupos sociales u organizaciones comunitarias, que pueden eventualmente modificar decisiones por medio de la presión que ejercen, hasta épocas recientes no ha habido similares intervenciones por cuestiones científicas y técnicas.

2. *Estas iniciativas gubernamentales, que en general utilizan el lenguaje de la democracia, no se basan en un corpus de investigación académica a partir del cual pueden emerger y desarrollarse teorías sobre la ciberdemocracia.* La escasez de críticas intelectuales sobre las supuestas cualidades democratizantes de las TIC surge en parte de la falta de investigaciones empíricas sobre las cuales fundar este debate, así como de la resistencia de la comunidad académica a reconocer que los impactos sociales de las TIC son un tema que merece su atención sostenida. Por otro lado, también se basa en las resistencias de los funcionarios gubernamentales a consultar, no sólo a los académicos, sino también a los tecnólogos, que trabajan sobre estos temas.
3. *A pesar del descenso de los costos de las herramientas tecnológicas en el mundo, en los países del Mercosur las inversiones necesarias para mantenerse a la par de los desarrollos tecnológicos no están al alcance de muchos presupuestos gubernamentales, sobre todo a nivel de las ciudades pequeñas.* Resulta tanto más necesario establecer articulaciones positivas entre gobiernos, empresas, Universidades y organizaciones comunitarias, para producir herramientas tecnológicas adaptadas a las necesidades y posibilidades de los gobiernos locales.

La emergencia de diferentes tipos de movimientos ciudadanos, tanto locales como globales, sustentados por redes informáticas, sugiere que sería necesario desarrollar más y mejores investigaciones en profundidad sobre las bases empíricas del gobierno electrónico y de la democracia electrónica. En general, se confunden peligrosamente los conceptos de gobierno electrónico y administración en línea, generando ineficiencias e incumplimientos.

El gobierno electrónico en los países del MERCOSUR no se desarrollará plenamente si no se basa en estudios previos sobre las necesidades

de la población en materia de acceso a las herramientas de la Sociedad de la Información, de comunicación y participación, en la transformación profunda de sus culturas, en la formación de técnicos e ingenieros que puedan producir tecnologías que respondan a las necesidades sociales. Las herramientas tecnológicas contribuyen a acelerar un proceso de estructuración en redes que dependerá en gran parte (pero no únicamente) de los valores compartidos, la cultura de participación, las capacidades para actuar sinérgicamente y re-generar redes, el fortalecimiento de la comunicación horizontal, la habilidad para asociar diferentes actores sociales en pos de objetivos comunes, y la capacidad de lograr concertaciones hacia el interior de las sociedades.

Para terminar, citaremos a Borja y Castells (1998), quienes plantean: "... la articulación entre sociedad y economía, tecnología y cultura con el nuevo sistema puede realizarse más eficaz y equitativamente a partir del reforzamiento de la sociedad local y de sus instituciones políticas. Lo global y lo local son complementarios, creadores conjuntos de sinergia social y económica, como lo fueron en los albores de la economía mundial en los siglos XIV – XVI, momento en que las ciudades-estado se constituyeron en centros de innovación y de comercio a escala mundial".

## BIBLIOGRAFÍA

- BORJA, JORDI Y MANUEL CASTELLS. "Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información". Taurus, Madrid, 1998.
- FINQUELIEVICH, SUSANA. De los hippies al e-commerce: Los actores sociales en la Sociedad de la Información, en: "En.Red.ando", número 64, 14/03/2000, <http://www.enredando.com>.
- FINQUELIEVICH SUSANA, SILVIA LAGO MARTÍNEZ, ALEJANDRA JARA, PABLO BAUMANN, RAINER RANDOLPH, ESTER LIMONAD, ALEN PEREZ CASAS Y MARTIN ZAMALVIDE. ".GOV", libro electrónico, Quaderns Digitals, 2002, <http://www.quadernsdigitals.net/bibliotecaquaderns.asp?IdBiblioteca=814>
- HILBERT, MARTIN R. *Latin America on its path into the digital age: where are we?* (Division of Production, Productivity and Management of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean of the United Nations, ECLAC), June 2001.
- KERN, STEPHEN. "The Culture of Time and Space: 1880-1918", Cambridge Harvard University Press, 1983.
- RHEINGOLD, HOWARD. *The virtual Community: Homesteading on the Electronic Frontier*, Harper Perennial, Reading, Massachussets, 1994.
- SCLOVE, R. *Democracy and Technology*, The Guildford Press, Londres, 1995.
- RANDOLPH, RAINER. *Las mutaciones de lo urbano: de las redes de ciudades a la ciudad-red*, en: Susana Finquelievich, Coord.: "¡Ciudadanos, a la Red!", Ed. La Crujía, Buenos Asires, 2000.
- SOBCHACK, VIVIAN. *Democratic Franchise and the Electronic Frontier*, en: "Cyberfutures", Ziauddin Sardar y Jerome Ravetz, Editores, New York University Press, New York, 1996.
- TSAGAROUSIANOU, R.; TAMBINI, B, Y BRYAN, C., (Editores). *Cyberdemocracy. Technology, cities, and civic networks*, Routledge, New York, 1998.

# E-Gobierno en Bolivia y Paraguay<sup>1</sup>

MILA GASCÓ<sup>2</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

Aunque muchos gobiernos ya han empezado a actuar llevando a cabo diferentes tipos de actuaciones, constituye una realidad el hecho de que los procesos de inserción por parte de las administraciones públicas en el nuevo contexto son intensos pero parciales, heterogéneos y desequilibrados. El impacto sobre la transparencia y la *accountability*, sobre la eficacia y eficiencia en la prestación de servicios o sobre la modernización administrativa, por hacer referencia sólo a algunos importantes aspectos, es diferente según la región del mundo considerada. Por ello, es menester abordar específicamente en qué términos se está produciendo la transición hacia la nueva economía en los países de América Latina y el Caribe para detectar, así, los desafíos que esta integración plantea en cuanto a su desarrollo.

A efectos de este capítulo, se realizará el análisis de las iniciativas de gobierno electrónico de dos de los países más pobres de la región: Bolivia y Paraguay. Si bien ya se han constatado éxitos importantes en otras zonas, nos interesa estudiar en qué medida los proyectos de gobierno digital que se están llevando a cabo en la actualidad en los países mencionados están contribuyendo a solucionar los graves problemas estructurales a los que se enfrentan y que son los que impiden su desa-

<sup>1</sup> Este capítulo es el resultado de la participación de la autora en diversos estudios sobre Desarrollo Humano e Institucional en Bolivia y Paraguay llevados a cabo por el Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña (IIGC) en el contexto del proyecto LAGNIKS (Latin America Governance Network Information and Knowledge System), esponsorizado por el Gobierno Autónomo de Cataluña (Generalitat de Catalunya) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

<sup>2</sup> Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, Barcelona, España.

rrollo económico pero también humano (entendido éste desde la perspectiva de Sen –2000–; es decir, como la capacidad de una persona para llevar la vida que considere digna vivir).

Para ello, el texto se dividirá en tres grandes apartados. En el primero, se hará referencia al concepto de gobierno electrónico como herramienta de los movimientos de reforma del Estado. En el segundo, se abordará el estado de las acciones de gobierno digital en los países mencionados. Finalmente, en el tercero, y a partir de lo expuesto, se extraerán conclusiones que nos permitan determinar, desde una perspectiva comparada, algunos factores críticos de éxito de la implantación de este tipo de acciones en términos de disminución de la brecha digital y, por ende, de mejora del desarrollo.

## 2. TENDENCIAS REFORMISTAS Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

No siempre se ha utilizado el término de gestión al hablar de la actividad de las administraciones públicas. Ha sido sólo en los últimos años que se ha constatado que las estructuras implantadas y las técnicas empleadas en el sector público no han sido capaces de hacer frente al cambio de lógica producido. Ello ha llevado a que las administraciones públicas sintieran la necesidad de plantearse una modificación sustancial de sus actuaciones, más coherente con el concepto de gestión.

Anteriormente a este reconocimiento de la necesidad del cambio, tal y como afirma Prats (1989), eran el derecho público y el administrativo los entronizados como los propios de “...*la Ciencia de la Administración por excelencia, porque el predominio de sus técnicas es el que proporciona más seguridad para moverse en el mundo de las organizaciones burocráticas*”, que eran las que prevalecían en el ámbito de lo público.

Durante un tiempo, este modelo burocrático tuvo sus éxitos debido a su focalización en la jerarquía, predictibilidad, específica división del trabajo y desempeño basado en los méritos. Sin embargo, las exigencias de una sociedad de creciente complejidad y en cambio constante han convertido en inadecuado al modelo burocrático. La supervivencia de la burocracia en contextos para los cuales no fue pensada, como los actuales, ha generado disfunciones por varios motivos: 1) limita la legitimidad de la decisión política al ejercicio de la potestad normativa, 2) su capacidad organizativa acentúa el cumplimiento estricto de la legalidad en detrimento de otros valores, 3) sus procesos

extremadamente predecibles y racionales, su obsesión por la cantidad (y no por la calidad) y sus estructuras fuertemente jerárquicas eran únicamente competencia de aquellos que se encontraban en las esferas más altas de la organización, 4) su lenta naturaleza ha hecho imposible la adaptación a los nuevos tiempos y 5) por su falta de orientación a la calidad de los bienes y servicios proporcionados y de los procesos desarrollados (Siegel, 1996; Obregón y Vilalta, 1994).

En definitiva, la evidencia de todos estos errores ha estimulado el interés de los responsables políticos y de los directivos públicos en todas las democracias avanzadas (Prats, 1989) por la creación de un marco teórico innovador que supere el campo limitado de la Ciencia de la Administración y del paradigma burocrático.

Si la administración pública tradicional se basaba en dos doctrinas básicas para el diseño organizativo (primero, el sector público debía ser distinto del sector privado en términos de continuidad, ética, métodos operativos, diseño organizativo, tipo de personal reclutado y estructura retributiva y de promoción; segundo, los políticos y los altos cargos públicos debían ceñirse a unos procedimientos estrictos para limitar el daño que pudieran hacer), el nuevo modelo de dirección y gestión pública hace suya la responsabilidad del sistema institucional en el proceso de diseñar y producir los bienes públicos deseados (Obregon y Vilalta, 1994). Y es que, como afirma Subirats (1993), las administraciones públicas se han ido convirtiendo en grandes empresas de servicios cuyo nuevo enfoque se basa en la correcta y eficiente prestación de los mismos. De esta manera, las nuevas funciones que la gestión de la administración pública asume son recogidas por Allison (1983), quien las resume en las siguientes: 1) La gestión estratégica (establecer objetivos y prioridades, lo suficientemente flexibles como para adaptarse a las exigencias del entorno, y diseñar planes operativos para alcanzarlos), 2) la gestión de los componentes internos (organizar, gestionar los recursos humanos y los financieros y controlar los resultados obtenidos) y 3) la gestión de los componentes externos (tratar con las unidades externas de la propia administración pública, con otras organizaciones independientes, con la prensa y con los ciudadanos).

En fin, surge un nuevo término, el de gestión pública que representa un enfoque de gestión distintivo. La gestión pública (Albi et al., 1997) es sustantivamente gestión (es decir, un conjunto de reglas y decisiones dirigidas a incentivar y a coordinar acciones) y es pública (porque persigue metas colectivas y se desenvuelve en el marco de unas restricciones jurídico-políticas peculiares), pero pone especial énfasis

fasis en responder a la especificidad y a la complejidad de las administraciones públicas y del entorno en que éstas operan. Así, quedan establecidos nuevos marcos de actuación y responsabilidad (nuevas reglas del juego) que comportarán nuevas implicaciones para la administración pública, entre las que se encuentran (Mendoza, 1993): 1) Un cambio de la cultura organizativa, 2) el reconocimiento de la legitimidad de la función gerencial, 3) un nuevo concepto de control y 4) la utilización de nuevos instrumentos de gestión.

En definitiva, como se desprende de los párrafos anteriores, el enfoque renovado de la gestión pública representa un nuevo paradigma global y la transición a este nuevo paradigma es inevitable "...de la misma manera que la transición al modelo progresista de administración pública fue inevitable" (Osborne y Gaebler, 1993).

### 3. INICIATIVAS DE GOBIERNO ELECTRÓNICO

Los programas de reforma que se desprenden del contexto que acabamos de describir cuentan en la actualidad con nuevas herramientas de implantación: las TICs. Así lo explican López y Leal (2002): *"En los últimos años los ciudadanos, las empresas y la sociedad en general, están presionando para tener unos gobiernos más transparentes y responsables, y unas Administraciones Públicas más receptivas. Motivados por este interés, varios gobiernos están explorando las posibilidades que ofrecen las tecnologías de la información y de las comunicaciones para construir una democracia de mayor calidad, transformar profundamente la Administración y hacer la sociedad civil más responsable con sus compromisos públicos. Estas tecnologías, y muy particularmente Internet, se apuntan como buenos instrumentos para lograr una mejor gobernación, combatir la exclusión social y mejorar la vida pública. Las tecnologías abren nuevas oportunidades y crean numerosas expectativas"*.

Pero, ¿cómo puede el sector público hacer uso de las innovaciones a las que nos referimos en el marco de las transformaciones de la administración?

#### HACIA UN CONCEPTO DE GOBIERNO ELECTRÓNICO

El gobierno y la administración son sujeto y objeto de la adaptación de las tecnologías de la información y el conocimiento (TICs) y de la calidad de una infraestructura de información y de conocimiento (IIC). Como

*sujeto*, el papel del gobierno y de la administración es clave en cuanto a su influencia en la creación de un marco regulador de las telecomunicaciones que fomente la competencia y haga más asequible el acceso a los ciudadanos, en la formulación de medidas que fomenten la seguridad y que generen la confianza necesaria para las transacciones electrónicas o en el establecimiento de la garantía de unos servicios de comunicación mínimos a disposición de la población y, en especial, de los grupos con fuertes dificultades económicas, geográficas y sociales<sup>3</sup>.

Como *objeto*, el gobierno y la administración participan de las oportunidades que brindan las nuevas tecnologías integrándolas en sus procedimientos y objetivos con la finalidad de incrementar su eficiencia, eficacia y legitimidad política. Esta integración, a su vez, puede responder a procedimientos y objetivos internos a la administración y al gobierno –o a la conexión entre ambos– o a las relaciones entre gobierno y administración y gobernados o administrados. Es precisamente en este segundo contexto donde tienen lugar las acciones de gobierno electrónico, gobierno en red o gobierno digital que son las que nos conciernen a efectos de este capítulo.

Debemos, en este sentido, empezar haciendo referencia al significado del término objeto de nuestro análisis. A pesar de que son varias las definiciones que han ayudado a clarificar el concepto de gobierno electrónico, para nosotros, este término incluye todas aquellas actividades basadas en las modernas tecnologías de la información y la comunicación (en particular, Internet) que el Estado desarrolla para aumentar la eficiencia de la gestión pública, mejorar los servicios ofrecidos a los ciudadanos y proveer las acciones de gobierno en un marco mucho más transparente que el actual.

Como se deduce, digitalizar el gobierno no es sinónimo de instalar unos cuantos ordenadores o de diseñar una página web que ofrezca información sino que supone transformar la relación fundamental que existe entre el gobierno y el público. En este sentido, queremos hacer nuestra la definición proporcionada por el grupo Gartner en 2000<sup>4</sup> y que especifica que el gobierno electrónico se refiere a “*the continuous optimisation of government service delivery, citizen participation and governance by transforming internal and external relationships through technology, the Internet and new media*”.

<sup>3</sup> Ello es, lógicamente, consecuencia del cambio de rol del Estado que ha pasado de intervenir en la economía de manera directa, como productor, a hacerlo de forma indirecta, como regulador con el objetivo de salvaguardar el interés público.

<sup>4</sup> GARTNER GROUP. Singapore’s e-government initiative. Standford, Connecticut (Estados Unidos): Gartner First Take, 2000.



Diversas iniciativas pueden tener cabida cuando se llevan a cabo acciones de gobierno electrónico. En realidad, en términos generales, podríamos distinguir dos grandes grupos de iniciativas que responden a los distintos papeles que asumen el gobierno y la administración<sup>5</sup> como objetos de las nuevas tecnologías. Así, por un lado, encontramos todos aquellos programas relacionados con la aplicación de las TICs a la organización y los procedimientos internos al gobierno y la administración en red e, incluso, a las relaciones entre ambos. Es lo que llamaríamos *administración electrónica o digital*.

Por otro lado, el gobierno y la administración también actúan como objetos de la implantación y de la adaptación de las nuevas tecnologías cuando aplican las TICs a su relación con otros actores (ciudadanos, organizaciones civiles y empresas) para los cuales adquieren un papel de suministradores de servicios de muy diversa índole. En este caso, nos estaríamos refiriendo propiamente al *gobierno electrónico, digital o en línea*.

ANALICEMOS MÁS EN PROFUNDIDAD LOS DIFERENTES PROGRAMAS:

#### *La administración electrónica*

Como hemos adelantado, con este concepto nos referimos a la utilización de las nuevas tecnologías en la gestión interna de las administraciones públicas. Efectivamente, existe todo un conjunto de acciones que se refieren a las distintas maneras en que las tecnologías de la información y el conocimiento pueden apoyar las operaciones internas del gobierno. Algunos ejemplos significativos pueden constituirlos las conexiones privadas a ordenadores y redes externas (Extranets), la creación de una Intranet corporativa o red telemática, la digitalización de la correspondencia, la implantación de un sistema de seguimiento de expedientes, la utilización de ordenadores y de sistemas de información de apoyo a la toma de decisiones gubernamentales y a la formulación de políticas públicas, el fortalecimiento de la infraestructura de firma digital y de los sistemas de seguridad informática o la capacitación de los recursos humanos de los diversos organismos de la administración pública.

<sup>5</sup> Para poder entender la siguiente exposición, es necesario distinguir entre los conceptos de gobierno y administración. Así, para nuestros propósitos, entendemos por *gobierno* el equipo de individuos escogido por aquella persona elegida por la soberanía popular y que, por tanto, representa unos intereses o una voluntad pública y lleva indisolublemente asociado un carácter de decisor en un gran número de materias. Por su parte, cuando aludimos a la *administración*, nos estamos refiriendo a aquellos órganos que también toman decisiones públicas pero que no han sido escogidos por la soberanía popular.

Todo este conjunto de acciones, al realizarse en la “trastienda” de las administraciones, recibe con frecuencia el nombre de *back office adjustments*. Estos “ajustes” no sólo constituyen programas específicos en sí mismos sino que son un instrumento indispensable para poder implantar otras acciones dentro del grupo que hemos denominado gobierno electrónico. Especialmente son importantes a la hora de dotar de coherencia a las iniciativas que tienen lugar en distintos niveles de la administración. Y es que, aunque somos de la opinión de que lo importante de este conjunto de actuaciones es que, en mayor o menor medida, son reflejo de la mayor sensibilidad que tienen los poderes públicos en cuanto a estas cuestiones, también creemos en la necesidad de formular una política integral de transición a la sociedad del conocimiento (de la que las acciones en el interior de las administraciones formarían parte) que evite la segmentación y atomización de los distintos programas y subprogramas y que potencie la coherencia e integración de los mismos.

#### *El gobierno electrónico*

Son varias las acciones que pueden implantarse al considerar cómo administraciones y gobierno pueden aplicar las nuevas tecnologías en sus relaciones externas con terceros (*front office adjustments*). Así, debemos hacer referencia a:

- 1) *Acceso ciudadano a diferentes tipos de información*: El gobierno es, probablemente, el mayor recolector, procesador y custodio de toda clase de información. Además de utilizarla para sus propios fines, los ciudadanos y las distintas organizaciones que conforman la sociedad también tienen interés en ella. Así pues, cuando nos referimos a la iniciativa de proveer información, debemos destacar tres tipos de acciones: a) Información que el gobierno quiere diseminar (por ejemplo, noticias, regulaciones, políticas o textos de consulta), b) información que el gobierno recopila para su uso pero que puede poner a disposición de otros usuarios (por ejemplo, datos geográficos, demográficos o económicos) y c) información que el gobierno se ve obligado a proporcionar como consecuencia de demandas o requisitos públicos (por ejemplo, indicadores de desempeño, datos personales, documentos internos acerca de políticas, informes de gestión o cuentas auditadas). Ofrecer información a través de mecanismos digitales tiene numerosos beneficios tales como la reducción de costos de distribución, la garantía

de ofrecer un servicio 24 horas al día durante siete días por semana al que se puede acceder desde cualquier parte del país, la disminución de la dilación entre la producción y la oferta de la información o la mejora de las posibilidades del gobierno para ser más transparentes para con sus ciudadanos y organizaciones sociales y empresariales.

- 2) *Transacciones con el gobierno*: Quizás más importante que la provisión de información es la posibilidad de llevar a cabo transacciones electrónicas entre el gobierno y los diferentes usuarios de servicios (ciudadanos pero, también, empresas); es decir, la posibilidad de efectuar trámites las 24 horas del día de los 365 días del año, accediendo a los mismos desde cualquier parte del país a través de un ordenador que puede estar instalado en un hogar, una escuela o un quiosco, por poner algunos ejemplos. Nos estamos refiriendo a gestiones tales como la renovación del carné de conducir o de otras licencias (caza o pesca), la notificación de cambios de domicilio, la solicitud de los permisos necesarios al poner en marcha un negocio o el pago de los impuestos por Internet.
- 3) *Prestación de servicios públicos*: Ofrecer servicios públicos a través de la red y de otras herramientas es una de las posibilidades más interesantes que se pueden llevar a cabo. Cuando los requisitos mínimos de acceso y conectividad están presentes, los llamados servicios en línea se adaptan mejor a los usuarios y, en este sentido, cumplen con sus expectativas pues eliminan distancias, desigualdades (zonas rurales versus zonas urbanas, individuos con capacidad económica versus individuos sin dicha capacidad) y obstáculos físicos (por ejemplo, por lo que respecta a la población más anciana o a los discapacitados). Algunas de las iniciativas que ya se han llevado a cabo en este ámbito han tenido que ver con la medicina (lo que ha puesto de moda el término de telemedicina) o con la educación.
- 4) *Proceso democrático y participación ciudadana*: Indudablemente, la adopción de nuevas técnicas da lugar a importantes cambios entre el ciudadano y el Estado, y entre los mismos Estados, que tienen implicaciones en el proceso democrático y en las estructuras de gobierno. En concreto, el potencial de herramientas como Internet estriba en su carácter no jerárquico y cibernético que favorece la interactividad. En este sentido, las iniciativas de gobierno electrónico también incluyen actuaciones en el campo de la democracia digital. Para definir este concepto, vamos a hacer nuestra la definición proporcionada por Hacker y Van Dijk (2000) y que establece que la democracia digital es “*a collection of attempts to practise democracy without the*

*limits of time, space and other physical conditions using ICT or CMC instead, as an addition, not a replacement for traditional 'analogue' practices".*

Son varias las acciones llevadas a cabo en este ámbito, entre las que cabe destacar la votación electrónica, la interacción electrónica con el Parlamento y los referendos online.

#### 4. EL GOBIERNO ELECTRÓNICO EN EL MUNDO

A pesar de que los programas de gobierno electrónico a nivel nacional, y en el marco de las reformas del Estado, están avanzando a grandes pasos, la mayoría de iniciativas todavía se encuentran en una fase preliminar de provisión de información que, según el país considerado, es más o menos dinámica. Las cifras proporcionadas por el informe "Benchmarking e-government: A global perspective" así lo muestran. De este modo, en 2001, de los 190 gobiernos nacionales de los países miembros de las Naciones Unidas, 169 (88,9%) utilizaban Internet para proporcionar información a los ciudadanos y prestar servicios. De éstos, el 16,8% se encontraba en una etapa inicial, con un número limitado de páginas *web* y un contenido estático; el 34,2% proporcionaba información dinámica a través de una importante cantidad de *websites* de carácter oficial; aproximadamente, el 30% ofrecía servicios en línea interactivos donde los usuarios podían acceder a contenido actualizado regularmente así como a los documentos y a las direcciones de correo electrónico de políticos y funcionarios; y sólo el 9% tenía capacidad para llevar a cabo transacciones electrónicas (Ronaghan, 2002).

En términos generales, debemos admitir que la situación social, política y económica de un país coincide con el nivel de desarrollo de sus programas de gobierno electrónico. Es por ello que los países de América Latina y el Caribe se encuentran por detrás de los norteamericanos y europeos en cuanto al diseño e implantación de proyectos de gobierno electrónico se refiere. Incluso, dentro de la misma región, las disparidades entre unos países y otros son elevadas. Así, el estudio realizado por Ronaghan (2002) indica que Brasil, México, Argentina, Uruguay y Chile son los países que tienen la capacidad más elevada para poner en marcha programas de gobierno electrónico<sup>6</sup> (pues registran puntuaciones

<sup>6</sup> El índice que el informe presenta señala que existen cuatro tipos de países: aquellos en los que las condiciones ambientales que aseguran el éxito en la implantación de programas de gobierno electrónico están muy presentes (*high e-gov capacity countries*; puntúan entre 2.00 y

de 2.24, 2.16, 2.09, 2.03 y 2.03, respectivamente). Por su parte, países como Venezuela (1.92), Colombia (1.88), Bolivia (1.73), Ecuador (1.63) y Perú (1.60) disponen de una capacidad media mientras que Paraguay (1.50) y aquellos pertenecientes a América Central y el Caribe (puntuación promedio de 1.28) cuentan con una capacidad mínima.

Estos resultados quedan complementados con los obtenidos por la investigación llevada a cabo por Darrell West (2002) de la Universidad Brown en Providence (Rhode Island) que, aplicando una metodología diferente<sup>7</sup>, también llega a la conclusión de que Norteamérica y Europa son las regiones más avanzadas en cuanto al desarrollo de programas de gobierno electrónico. Por lo que se refiere al éxito en la implantación dentro de la región latinoamericana, el estudio, al igual que el anterior, hace referencia a la enorme variedad de situaciones. De este modo, encontramos países como Chile y México, en el extremo superior de la escala, y países como Paraguay, Bolivia y Honduras en el extremo inferior.

En definitiva, como ya anunciábamos en la introducción a este capítulo, los esfuerzos a nivel mundial son intensos pero parciales, heterogéneos y desequilibrados. Esta diversidad, además, se reproduce al interior de cada región. Precisamente, por la relación anteriormente señalada entre nivel de desarrollo general del país y grado de éxito en el diseño e implantación de programas de gobierno electrónico es que nos interesa, a continuación, analizar en profundidad qué oportunidades tienen en este ámbito dos de los países de América Latina más pobres y, según los informes considerados, menos preparados para llevar a cabo iniciativas de gobierno digital.

## 5. GOBIERNO ELECTRÓNICO EN BOLIVIA Y PARAGUAY

Tal y como se desprende de la definición de gobierno electrónico proporcionada con anterioridad, en este apartado pretendemos hacer referencia a aquellos programas que tanto el gobierno como la administración están realizando a efectos de; 1) optimizar la eficiencia interna y la conexión informática de los distintos ministerios o departamentos, 2) mejorar la

---

3.25), aquellos en los que están medianamente presentes (*medium e-gov capacity countries*; puntúan entre 1.60 y 1.99), aquellos en los que están mínimamente presentes (*minimal e-gov capacity countries*; puntúan entre 1.00 y 1.59) y aquellos en los que apenas están presentes (*deficient e-gov capacity countries*; registran puntuaciones por debajo de 1.00).

<sup>7</sup> A West Darrell no le interesa tanto la capacidad del gobierno a la hora de implantar acciones de gobierno electrónico sino el Estado, en el momento de la investigación, de los proyectos ya iniciados. Es por ello, que su estudio está focalizado en el análisis de las páginas *web* gubernamentales.

prestación de los servicios públicos (mejor información, mayores facilidades en los trámites y nuevos servicios *on-line*) y 3) potenciar la calidad de la democracia a través de iniciativas que incrementen la participación de los ciudadanos, la transparencia o la responsabilidad política.

No podemos ser ajenos al hecho de que la adopción de tecnologías de la información y las comunicaciones por parte de los gobiernos está, normalmente, limitada por el elevado costo de los soportes físicos y lógicos. Del mismo modo, el uso ciudadano de los servicios ofrecidos en línea por dichos gobiernos queda obstaculizado por las posibilidades de acceso y conectividad. Bolivia y Paraguay no son una excepción a esta regla. Es por ello que, cuando se realice la interpretación de la situación del gobierno electrónico en estos países, deberán tenerse particularmente en cuenta estas limitaciones<sup>8</sup>.

#### EL CASO BOLIVIANO

A diferencia de otros países latinoamericanos, Bolivia no cuenta en la actualidad con un plan estratégico de transición a la sociedad de la información si bien en el año 2002 diseñó y presentó el documento denominado "Lineamientos para la Estrategia de Bolivia en la Era Digital" que, brevemente, establece que para fortalecer el uso, beneficios y servicios activos a la comunidad, la Vicepresidencia de la República estará a cargo del proyecto Bolivia en Línea cuyo fin es *"integrar los portales del sector público, ayudar a crear nuevos portales a las instituciones públicas que aún no los tengan, integrar en lo posible los portales de instituciones bolivianas, plantear normas de estandarización de las hojas web bolivianas y fortalecer informáticamente a los gobiernos locales"* (Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, 2002). Este objetivo se materializa en una serie de acciones entre las que, por ejemplo, se encuentran la elaboración de una ley de gobierno electrónico, la realización de un plan general de sistemas de información para los gobiernos locales o la sistematización de aulas y bibliotecas nacionales.

La falta de un plan de desarrollo de la sociedad de la información en el país así como la poca concreción de las acciones que se enumeran en el anterior documento, nos permiten ya intuir que las iniciativas en materia de gobierno en línea son desiguales, están descoordinadas y no diferencian exactamente entre acciones de administración electrónica y acciones de gobierno electrónico propiamente dicho. Profundicemos un poco más en esta idea atendiendo a esta última clasificación propuesta.

<sup>8</sup> Para un análisis detallado sobre este aspecto puede consultarse Gascó y Del Álamo (2002).

Con respecto a la llamada *administración electrónica*, se han llevado a cabo varios proyectos con el objetivo de crear o mejorar sistemas de información integrados que permitan captar, procesar y difundir información automáticamente con el fin de hacer más eficiente la gestión interna de las administraciones públicas bolivianas. Entre ellos, se puede mencionar el sistema integrado de gestión y registro automático que se está desarrollando en el seno del proyecto ILACO II de Descentralización Financiera y Responsabilidad que debe permitir la digitalización y automatización de las operaciones citadas en la ley 1.178 de Administración y Control Gubernamental. Su misión es enmarcar la programación, la ejecución y el control de la gestión del sector público y hacer responsable de ello al Ministerio de Hacienda.

De esta forma, dicho Ministerio tendrá bajo su responsabilidad integrar la cuenta única de Tesorería de la nación bajo un Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA) (<http://www.sigma.gov.bo/>) que, aparte de integrar los principios de centralización normativa, descentralización operativa e integración de sistemas, permita la gestión del presupuesto, la contabilidad nacional, la tesorería, el crédito público, las compras y las contrataciones públicas así como el manejo y disposición de bienes y administración de personal.

El SIGMA se ha implantado en dos fases que separan la sistematización de la administración central (completada durante el año 2001 parcialmente) de la del resto de entidades del sector público (que se empezó a llevar a cabo a partir de junio de 2001). Entre los aspectos positivos de este plan se encuentra el de incrementar la transparencia y reducir los márgenes de discrecionalidad de la gestión presupuestaria, lo que puede revertir muy positivamente en la propensión a la corrupción de los funcionarios públicos.

En el mismo sentido que el proyecto SIGMA, el Servicio Nacional de Aduanas ha establecido un nuevo sistema de gestión integrada de la información denominado Sistema Aduanero Automatizado (SIDUNEA). Éste tiene la finalidad de integrar los sistemas de los puestos fronterizos donde se recoge información a modo de documentación, trámites y envíos para después mandarlos a un sistema central donde dicha información se procesa y, en su caso, se reenvía hacia los puestos fronterizos que están intercomunicados entre sí.

Quizá un caso que resulta especialmente interesante es el de la implantación de los sistemas de gestión y procesamiento de la información en el sistema judicial. Estos sistemas informáticos aplicados a los poderes judiciales implican la automatización de labores recurrentes

(como los trámites de actuación, el registro de los expedientes o las consultas sobre los procedimientos que se están realizando), así como mejoras en la eficiencia de la gestión vía la mayor disponibilidad de informes estadísticos (pues, por ejemplo, se dispone del ingreso periódico de las causas, de los expedientes y de las audiencias).

No obstante, hasta el momento, dada la envergadura y la complejidad que supone la instalación de un sistema informático único en el conjunto del sistema judicial, se está computarizando gradualmente la gestión de las diversas actividades del poder judicial<sup>9</sup>. A pesar de las mejoras en eficiencia y gestión de recursos a las que pueden dar lugar, estos diferentes sistemas utilizan tecnologías distintas lo que, en un futuro, puede provocar dificultades de integración.

Por lo que se refiere a las acciones de *gobierno electrónico*, debemos empezar haciendo énfasis en el hecho de que Bolivia cuenta con más de 60 páginas web gubernamentales a las que, sólo desde muy recientemente (mayo de 2002), se puede acceder desde un mismo sitio: el Portal del Gobierno de Bolivia (<http://www.bolivia.gov.bo/>), una entrada virtual a información especializada accesible desde Internet. Como Bonadona (2002) explica, “este Portal ofrece el índice y los vínculos a las distintas instituciones gubernamentales del país. Presenta, además, acceso a algunos documentos elaborados por el componente organizado para este propósito, así como una guía de trámites con más de 30 explicaciones de lo que cualquier ciudadano puede necesitar para enfrentar a la burocracia estatal”.

El Portal de Gobierno, así como las iniciativas que integra, persigue mejorar el acceso ciudadano a la información. De hecho, y como afirma la UIT (2001), pese al creciente número de páginas *web* gubernamentales, la mayoría de éstas tiene todavía un carácter meramente informativo y están, por ello, diseñadas como vehículos de “radiodifusión”. El Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (2002) corrobora esta afirmación cuando expone que de los sitios *web* disponibles, más del 85% son sólo portales de presencia que no cuentan con un buen mantenimiento y que no brindan un verdadero servicio a los clientes.

<sup>9</sup> Es el caso del Tribunal Constitucional que ha desarrollado el Sistema de Gestión Procesal (lo que supone el seguimiento del ingreso, el control y los trámites de todas las causas que ingresan a diario en el Tribunal así como la emisión y elaboración instantánea de documentos, informes y estadísticas por todo aquel con acceso a la red local), las Oficinas Departamentales de Derechos Reales que han llevado a cabo la implantación del sistema de registro TIMIS que evita las dobles inscripciones de los inmuebles, las Cortes Superiores de Distrito que cuentan con un sistema de seguimiento de las causas penales con el nombre de IANUS que ha recibido apoyo financiero de USAID y el Tribunal Supremo que ha puesto en marcha el Sistema Computerizado de Gestión Judicial del Área Civil (SIJAC) en las dos salas de lo civil con la ayuda del Banco Mundial.



El hecho de que Bolivia se encuentre todavía en una etapa inicial en cuanto al desarrollo de su gobierno en línea no debe confundirnos. Efectivamente, en un país en el que los ciudadanos deben a menudo viajar horas e, incluso, días para obtener información pública, el contar con ella a través de Internet es un considerable paso adelante en términos de transparencia. De este modo, las páginas de algunos organismos, tales como la del Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.gov.bo>), la de la Corte Nacional Electoral (<http://www.cne.org.bo/index.html>)<sup>10</sup> o la de la Cámara Nacional de Despachantes de Aduana (<http://www.cnda.net.bo/>)<sup>11</sup>, constituyen una importante ventana para el ciudadano boliviano dado el acervo de información que contienen.

Si la posibilidad de llevar a cabo transacciones electrónicas entre el gobierno y los diferentes usuarios no es todavía una característica de las acciones de gobierno electrónico en Bolivia, tampoco lo es la prestación de servicios en línea. Quizá, es el ámbito sanitario el que, tímidamente, está empezando a poner en práctica algunas acciones cuyo impacto no se conoce aún. Así, en Cochabamba, el Instituto de Investigación en Informática Aplicada (IIIA) ha llevado a cabo determinadas iniciativas en materia de salud electrónica, como los proyectos MELANIE (un sistema de apoyo a la elaboración de diagnósticos a través de fotografías) y EXPASY (un servidor europeo de páginas *web* en cuestiones de biología molecular que tiene un gemelo en Cochabamba para la región latinoamericana).

También en el marco de la IIIA, se está desarrollando un proyecto especialmente importante si se tiene presente la configuración actual del servicio médico en Bolivia. El programa OSIRIS tiene por objeto ayudar a los entes locales, usuarios diferente al ciudadano, a desempeñar las tareas que en materia de salud tienen encomendadas y que involucran a los diferentes centros de servicios médicos (hospitales, consultorías o centros de atención).

Finalmente, y a pesar de que varias páginas *web* abren sus puertas a los ciudadanos para que expresen su opinión y envíen propuestas y quejas a las instituciones gubernamentales bolivianas, hasta el momento, no se conocen experiencias de participación digital. Desde nuestro punto de vista, la denominada democracia electrónica en Bolivia se encuentra muy limitada, como ya señalábamos en párrafos precedentes, dada la

<sup>10</sup> Pueden encontrarse más detalles al respecto de esta página web y su despliegue de información en la noticia aparecida en el periódico La Prensa el 25 de septiembre de 2002, y que se halla disponible en <http://www.ticbolivia.net/html/popup2.asp?dsubject=2&id=333>.

<sup>11</sup> Con respecto al potencial informativo de este organismo público, puede leerse la noticia aparecida en el diario La Razón el 5 de mayo de 2002 (<http://www.ticbolivia.net/html/popup2.asp?dsubject=2&id=255>).

situación socioeconómica del país lo que da lugar a bajos niveles de acceso y conectividad y, por tanto, de promoción del proceso democrático en línea. Por otro lado, el proceso de consolidación de las instituciones bolivianas en el que se encuentra el país nos permite concluir que, hoy en día, la prioridad es todavía conseguir la participación social como un medio para avanzar en el proceso democrático utilizando aquellos instrumentos más cercanos y que, como se desprende, no son los medios electrónicos. De hecho, a pesar de que el documento “Lineamientos para la Estrategia de Bolivia en la Era Digital” contempla una serie de acciones destinadas a potenciar la prestación de servicios en línea, no menciona iniciativas específicas en el marco de la democracia electrónica.

La situación descrita nos permite estar de acuerdo con el informe realizado por Ronaghan (2002) que califica a Bolivia como un país con *presencia interactiva en la red*; es decir, con acceso a un amplio abanico de instituciones gubernamentales que ofrecen una importante capacidad para la búsqueda en bases de datos especializadas, actualizadas regularmente, y que permiten la obtención de formularios e impresos a pesar de que, posteriormente, no puedan tramitarse informáticamente.

#### EL CASO PARAGUAYO

Paraguay, consciente de su necesidad de incorporarse sin más dilación a la sociedad de la información y el conocimiento cuenta, desde el 13 de junio de 2002, con un plan estratégico a tres años denominado Plan Nacional de Desarrollo de la Sociedad de la Información en el Paraguay (ALADI, 2002). Dicho documento propone la adopción de un conjunto integral de acciones en cuatro áreas fundamentales: el acceso a la infraestructura, la modernización de la educación, la modernización electrónica del Estado y la promoción del comercio electrónico y el fomento de las industrias nacionales de tecnologías de la información.

A pesar de que el desarrollo del gobierno electrónico es el programa que menos proyectos contempla (ver Tabla 1), su inclusión en el plan estratégico es indicativa de la prioridad que se le otorga y, consecuentemente, de algunas de las principales carencias en la administración pública paraguaya<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> ALADI (2002) especifica que las características actuales del Paraguay que han llevado al diseño de un programa de gobierno electrónico son: 1) Una gestión excesivamente vertical y fragmentada de la información y 2) la ausencia de planificación de creación y utilización de la información en las organizaciones públicas, lo que ha conducido a una dispersión de esfuerzos, gasto innecesario de recursos y resultados con un coeficiente bajo de inversión/resultados.

**Tabla 1**  
**PROPUESTAS CONTEMPLADAS EN EL PROGRAMA**

PROYECTO	OBJETIVOS GENERALES	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	ACCIONES
INVENTARIO DEL ESTADO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN EN EL ESTADO PARAGUAYO	Lograr un conocimiento pleno del estado de las tecnologías de las comunicaciones y de la información en las entidades del sector público como paso previo a la implementación de un modelo de gobierno electrónico.	Elaborar un cuerpo de conocimiento acabado del parque informático disponible en el Estado.  Lograr un conocimiento de las aplicaciones y de su uso en el Estado y sus dependencias, así como de los recursos de información de que se dispone.	Desarrollar un inventario del equipamiento informático y de software en el nivel del gobierno central y los gobiernos locales.  Realizar un análisis de los recursos de información de interés público disponibles en el gobierno.  Identificar y desarrollar acciones prioritarias a realizarse por la Administración para elaborar un Plan Rector de Informática para el sector público, definiendo plataformas, estándares (abiertos) y directivas para las inversiones futuras.
GESTIÓN DEL ESTADO EN LÍNEA	Mejorar la gestión pública a través de servicios en línea.  Desarrollar las compras públicas en línea para reducir costos, ampliar la participación de proveedores y aumentar transparencia en la gestión pública.	Dar mayor transparencia en la gestión económica y fiscal.  Lograr una mayor competitividad, ayudando a la reducción de los elementos componentes del "costo país".  Mejorar la gestión de la "efectividad social".  Lograr un incremento en el proceso de democratización política.	Construir los Portales del Gobierno e introducir la Intranet y la Extranet del Estado que conecte instituciones gubernamentales.  Desarrollar mecanismos de promoción del uso de sistemas colaborativos, de gestión administrativa y de gestión de conocimiento.  Capacitar a funcionarios públicos y usuarios.  Crear mecanismos que promueven la seguridad electrónica para el Estado.

*Continúa en pág. siguiente*

PROYECTO	OBJETIVOS GENERALES	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	ACCIONES
GESTIÓN DEL ESTADO EN LÍNEA			<p>Armonizar el marco jurídico para el desarrollo de compras públicas en línea.</p> <p>Desarrollar estándares para productos usualmente adquiridos por órganos del gobierno.</p> <p>Diseñar un cronograma de implementación de un modelo de compras estatales que no se limite a las compras de menos cuantía.</p>
CIUDADANO EN LÍNEA	Ofrecer al ciudadano y a la empresa local un canal para participar y beneficiarse de las ventajas del Estado en línea.	<p>Acercar la Administración General del Estado a la empresa y al ciudadano.</p> <p>Contribuir a mejorar la cohesión social y la gobernabilidad.</p>	<p>Promover el acceso a Internet en los Centros Digitales para que los ciudadanos utilicen las plataformas electrónicas de información y de interacción con el Estado.</p> <p>Crear un sistema de servicios públicos interactivos, dinámico y actualizado, para los sitios gubernamentales, con información y prestación de servicios públicos (información, documentos, citas, impuestos, etc.) a través de Internet.</p> <p>Reforzar el sistema de gestión de información departamental y municipal.</p>

Fuente: ALADI (2002).

Como se desprende de la tabla expuesta, en su estrategia, el gobierno paraguayo contempla acciones tanto en la esfera de la administración digital como en la del gobierno en línea propiamente dicho. Aunque la formulación de un plan de estas características no garantiza la

coordinación perfecta de iniciativas, la facilita y la impulsa. Por ello, y aunque, a continuación, presentemos proyectos que se originaron independientemente y fuera del marco de este reciente plan estratégico, la existencia del mismo ha pretendido dotar de coherencia a las acciones aisladas ya puestas en marcha así como ha intentado integrarlas en el contexto de las nuevas iniciativas propuestas.

En el ámbito de la *administración electrónica*, el Gobierno de la República del Paraguay se encuentra abocado en un proceso de modernización del Estado en el área de la administración financiera del sector público. En este sentido, la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda ha venido trabajando en diversos proyectos y sistemas informáticos, englobados bajo el nombre de Sistema Integrado de Administración de Recursos del Estado (SIARE), cuya función principal es el transporte rápido y confiable de todos los datos requeridos para lograr la consistencia de las bases de datos y el acceso transparente y oportuno a los mismos. Del SIARE forman parte, a su vez, los siguientes sistemas: El Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), el Sistema Nacional de Recursos Humanos (SINARH), el Sistema de Administración de Bienes y Servicios (SABYS), el Sistema de Jubilaciones y Pensiones (JUPE) y el Sistema de Gestión y Administración de la Deuda (SIGADE). Así mismo, se ha incorporado a esta iniciativa el pago de la nómina de funcionarios públicos a través de la red bancaria.

Todos estos sistemas se han desarrollado e implantado sobre la base de una filosofía de centralización normativa y descentralización operativa, para lo cual se requiere que el ente responsable de la administración financiera, en este caso el Ministerio de Hacienda, posea una base de datos central con datos totalmente consistentes a la cual accedan las diversas dependencias del Estado a través de una Red de Área Metropolitana (RAM). Una vez creada la capacidad física y tecnológica en cada una de las dependencias del Estado, las bases de datos se irán distribuyendo en los diversos servidores de cada una de las dependencias públicas, quedando a cargo de cada entidad la administración y el mantenimiento de los datos de su competencia, con posibilidad de acceder a la información disponible en otras dependencias interconectadas a la red. Por su parte, el Ministerio de Hacienda, en su calidad de ente normalizador, tendrá disponible el acceso inmediato a la información que requiere para el cumplimiento de sus fines específicos y quedará encargado del monitoreo, control y administración de toda la red.

En la actualidad, el proyecto se encuentra finalizado pero en periodo de prueba. Se ha planificado una segunda etapa en la que se proyecta

ampliar la Red Metropolitana al resto del sector público, de forma que se cubra todo el territorio nacional, interconectando computadoras distantes distribuidas por todo el país, llegando a formar una Red Nacional del Sector Público que integrará todos los recursos informáticos del sector en un armónico Sistema Informático Nacional logrando, así, un ágil y flexible recurso tecnológico al servicio del país.

En el ámbito del poder judicial, las nuevas tecnologías (y, en concreto, las herramientas y soportes informáticos de última generación, como las redes de conectividad satelital inalámbricas) tienen un importante rol a jugar en el proyecto de fortalecimiento institucional de las capacidades de gestión en dicha esfera. Así, se ha empezado a implantar un sistema de trabajo que fortalece de manera central la gestión jurisdiccional, involucrando aspectos de la gestión administrativa y de la programación y gestión del gobierno de la rama. En esencia, se pretende dar respuesta a una cobertura institucional que abarca la gestión de las oficinas judiciales, la gestión política de la institución y la gerencia de los recursos necesarios para la adecuada provisión de medios materiales para el ejercicio de la judicatura. De este modo, se trata, por un lado, de apoyar las situaciones cotidianas de jueces, ministros de la Corte Suprema de Justicia y administradores para que se desarrollen en las mejores condiciones de eficiencia y eficacia judicial y, por el otro, de desarrollar mecanismos que permitan, de manera permanente y regular, contar con los insumos necesarios para el desarrollo de la organización, adecuándola frente a la cambiante demanda de los servicios judiciales, sin perder la visión de la administración de justicia, en términos de calidad, agilidad y transparencia.

En cuanto a las iniciativas de *gobierno electrónico*, la más importante es la construcción y puesta en funcionamiento del Portal Paraguay Gobierno (<http://www.paraguaygobierno.gov.py/>). Consiste en un portal informativo, realizado y administrado por la Secretaría de Planificación de la Presidencia de la República con el apoyo de la Red de Información para el Desarrollo Sostenible (RIDS) y que ha sido financiado por el Proyecto Par 96/026 de las Naciones Unidas.

Efectivamente, el objetivo prioritario de este sitio *web*, así como de las casi 50 páginas adicionales a las que permite ingresar, es ofrecer diferentes tipos de información al ciudadano. De hecho, no se encuentra ni una sola posibilidad de realizar una gestión en línea a pesar de que está claramente disponible el acceso a la legislación, a los órganos de gobierno o a noticias de actualidad paraguaya. No existe una gran cantidad de información o datos pero, sin duda alguna, el esfuerzo

realizado en este sentido por el país más pobre de América Latina y con los peores indicadores en cuanto a conectividad constituye un importante avance que tiene visos de consolidarse cuando algunas de las acciones del reciente plan estratégico empiecen a implantarse.

En el ámbito de la prestación de servicios públicos a través de las nuevas tecnologías, el desarrollo experimentado por el país también puede tildarse de escaso. Conocemos sólo, y a través de entrevistas<sup>13</sup>, dos iniciativas muy concretas. La primera consiste en la existencia de un portal a través del que se pueden obtener informaciones concernientes a la salud y que opera como una base de datos a escala nacional (incluyendo datos de sanatorios, hospitales nacionales, regionales, farmacias o laboratorios clínicos y farmacéuticos). La segunda supone la realización del primer *chat* médico del país que ha consistido en la habilitación de un canal en el que médicos y ciudadanos dialogan sobre las enfermedades de distintas especialidades. En realidad, y a pesar de que el público en general puede acceder a este tipo de recursos, en principio, han sido sólo planteados como una nueva herramienta de trabajo para los especialistas médicos.

En referencia a los procesos democráticos y de participación ciudadana, no se ha producido hasta el momento ninguna experiencia que involucre la utilización de nuevas tecnologías y que, por tanto, pueda enmarcarse en la categoría de democracia electrónica. No obstante, se ha apostado en el país por el desarrollo de la urna electrónica. Aunque, tal y como hemos definido las iniciativas de proceso democrático y participación ciudadana, esta acción no se enmarcaría en dicho contexto, creemos que, por perseguir la transparencia y garantizar la exactitud y fiabilidad del cómputo de votos, proporciona una mayor legitimidad a los mecanismos de voto y, consecuentemente, redundando en una mayor calidad del proceso democrático paraguayo. Por ello, nos parece importante destacar la implantación de este proyecto que se llevó a cabo en noviembre de 2001 en cinco locales electorales de la República de Paraguay (San Antonio, Atyrá, Maciel, Pedro Juan Caballero y Asunción)<sup>14</sup>, con el apoyo de la Organización de Estados Americanos.

Como conclusión a partir de lo descrito, creemos que, a pesar de que Ronaghan (2002) especifica que Paraguay es un país con presencia

<sup>13</sup> Ver la nota a pie de página número 1.

<sup>14</sup> En Asunción, sólo los electores del distrito de la Recoleta tuvieron la oportunidad de contar con este sistema. En Pedro Juan Caballero, se utilizó la urna electrónica en un solo local.

interactiva en la red, en realidad, lo que encontramos al revisar las distintas iniciativas que se han puesto en marcha es una cantidad, todavía pequeña, de páginas *web* con información relevante, pero no abundante, que apenas permiten la obtención de formularios con el objeto de realizar trámites (aunque sean offline) y que no impulsan la interactividad ni siquiera a través del correo electrónico. Por ello, somos de la opinión de que, siguiendo la clasificación propuesta por dicho informe, Paraguay es un país con *presencia reforzada*. No obstante, como exponíamos al inicio de este subapartado, la existencia del Plan Nacional de Desarrollo de la Sociedad de la Información constituye un potencial de futuro para que la nación evolucione a una fase más avanzada de presencia en la red.

## 6. HACIA UN GOBIERNO ELECTRÓNICO PARA EL DESARROLLO

Somos de la opinión de que los beneficios proporcionados por el aumento de la información y el conocimiento deben evaluarse en función de sus consecuencias sobre la capacidad de las personas para vivir de aquella forma que tienen razones para valorar (Sen, 2000). Así, para nosotros, el aumento de la información y el conocimiento puede expandir las capacidades y la libertad de las personas de una comunidad creando nuevas y mayores oportunidades sociales, facilidades económicas y libertades políticas.

Efectivamente, las oportunidades sociales pueden aumentar a medida que el acceso generalizado a las tecnologías de la información y el conocimiento se traduce en nuevas alternativas educativas, consumidores más responsables informados o un acceso más rápido y sencillo a consultas en materia de salud e higiene, por nombrar algunos ejemplos. Del mismo modo, las facilidades económicas se amplían fruto de los incrementos en la eficiencia derivados de la mejora en la captación, procesamiento y difusión de la información y el conocimiento. Por último, las libertades políticas también se ven reforzadas en el nuevo contexto que permite un mayor conocimiento de las políticas y los procesos públicos de toma de decisiones, mayor eficiencia y eficacia administrativa, más oportunidades para fomentar la transparencia o la libre y plural expresión de las preferencias ciudadanas.

Todavía tendremos que esperar unos cuantos años para comprobar el impacto que las acciones descritas anteriormente, y que sólo se están llevando a cabo desde el año 2000 y en el ámbito concreto del



gobierno electrónico, están teniendo en el desarrollo humano de los países considerados.

Sin embargo, a la vista de lo expuesto, podemos ya intuir algunas importantes conclusiones y señalar variables que pueden conducir al éxito en un futuro próximo.

Para Heeks (2001), la sociedad de la información implica la transición de un modelo basado en las tecnologías de la información (TIs) a uno fundamentado en las tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs). Según esta visión, en el anterior contexto, las administraciones públicas utilizaban las tecnologías de la información para automatizar los procesos gubernamentales internos a partir del procesamiento de datos mientras que, en el nuevo, las tecnologías de la información y las comunicaciones apoyan y transforman los procesos externos de la gobernanza de las sociedades a través del procesamiento y comunicación de los datos.

Según esta perspectiva, nuestra *primera conclusión* afirma que ni Bolivia ni Paraguay han dado todavía el salto cualitativo que se requiere en la actualidad entre los dos modelos descritos. Efectivamente, tal y como hemos mostrado, el ámbito más desarrollado por los gobiernos de ambos países es el de la administración electrónica, en el que no sólo se han diseñado y ejecutado múltiples acciones sino en el que, también, las iniciativas puestas en marcha han estado interrelacionadas y coordinadas.

Nuestra *segunda conclusión* se refiere a la observada descoordinación de los proyectos de gobierno electrónico, lo que debilita su impacto en el desarrollo de los países considerados. Desde nuestra perspectiva, ello es consecuencia, por un lado, de nuestro anterior argumento pero, por el otro, el hecho de que ni políticos ni administradores públicos han asumido que las acciones de estas características no deben responder a una moda o a la necesidad de hacer algo sino que tienen que formar parte de programas más amplios de reforma y modernización de los Estados, tal y como afirmábamos al inicio de este capítulo. The Working Group on E-Government in the Developing World (2002) lo explica muy acertadamente: *“if e-government is not part of a larger program for reform –reforming how government works, manages information, manages internal functions, serves citizens and business– then it may not produce all the benefits expected from the time and money invested. Use e-government to rethink the role of government”*.

Adoptar esta visión es particularmente adecuado en países como Bolivia y Paraguay cuyos procesos de modernización de lo público todavía no se encuentran consolidados y que, consecuentemente, deben

aún enfrentarse a ciertos obstáculos en su desarrollo humano tales como la falta de infraestructura, la baja participación política, la corrupción generalizada o la debilidad de sus sistemas educativos.

La acción fundamental en este proceso es, para nosotros, la elaboración e implantación de un plan estratégico de gobierno electrónico que responda a una política comprometida de inserción del país en el nuevo contexto y que, por tanto, esté liderada por las altas esferas y contemple iniciativas en las áreas clave. Tanto Bolivia como Paraguay han detectado esta necesidad y han empezado a actuar consecuentemente. No obstante, y puesto que el cambio de mentalidad todavía no está resuelto, la *tercera conclusión* nos lleva a sostener que la existencia de dichos planes, siendo el de Paraguay de carácter más completo y formal que el de Bolivia, no garantiza el éxito de las acciones allí contempladas. Todavía hay que dotar de mayor coherencia a dichos documentos lo que, para nosotros, implica la elaboración de diagnósticos de situación previos (es requisito indispensable examinar cómo está funcionando el gobierno en la actualidad; es decir, evaluar los marcos institucionales, los recursos humanos y financieros disponibles, las infraestructuras físicas o las iniciativas del sector privado y la sociedad civil, por señalar algunos ejemplos) y de políticas de información internas (entre administraciones, agencias o departamentos; entre políticos y funcionarios) y externas (políticas cuyo público objetivo sea la ciudadanía que, al fin y al cabo, debe ser el beneficiario último de cualquier acción de gobierno electrónico).

Un plan de gobierno electrónico debe, lógicamente, estar en consonancia con otras estrategias que faciliten el acceso a la sociedad del conocimiento. Cuestiones como la conectividad devienen, entonces, aspectos clave en este sentido porque pueden limitar o potenciar el éxito de las acciones relacionadas con el gobierno digital. En los países analizados, estas variables condicionan, sin duda alguna, el impacto de los proyectos descritos (*cuarta conclusión*). Por ello, hemos encontrado un importante desarrollo en cuanto al acceso ciudadano a diferentes tipos de información pero, sin embargo, no hemos podido recoger iniciativas clave de carácter transaccional, de prestación de servicios públicos o de participación en línea. Desde nuestra perspectiva, si no se llevan a cabo acciones paralelas (por ejemplo, en mejora del estado de las telecomunicaciones o formación digital), las acciones consideradas pueden acabar provocando frustración y malgastando recursos. Así, y de cara a seguir avanzando, es necesario tener en cuenta otros ámbitos que puedan asegurar el éxito de las iniciativas de gobierno electróni-

co<sup>15</sup>, que sólo podrán producir ganancias radicales de desarrollo si van acompañadas de las transformaciones sociales, económicas, educativas, regulatorias y hasta políticas que posibiliten el acceso y uso efectivo de dichas tecnologías.

Sin lugar a dudas, el gobierno electrónico ha llegado a Bolivia y a Paraguay que, a pesar de ser dos de los países más pobres de América Latina, y precisamente por ello, deben también tomar parte de los procesos de transición a la llamada sociedad de la información y el conocimiento. Efectivamente, existen diferentes proyectos tanto a nivel de administración en línea como de gobierno digital e, incluso, hay una cartera de importantes iniciativas que todavía deben ser implantadas. Sin embargo, la adaptación de las administraciones públicas de los países estudiados no está exenta de retos. En este capítulo, ha sido nuestra intención analizar en qué estado se encuentran las acciones de gobierno electrónico y, por tanto, detectar cuáles son las variables que representan una oportunidad de futuro para dichos países en términos de la disminución de la brecha digital y, por ende, de mejora del desarrollo.

<sup>15</sup> Con ello no estamos insinuando que Bolivia y Paraguay no estén impulsando otros campos que faciliten la transición de dichos países a la sociedad de la información. Efectivamente, lo están haciendo. Sin embargo, creemos que todavía no existe la necesaria integración entre las acciones propuestas en los distintos ámbitos y ello, como comentábamos, está condicionando el impacto en el desarrollo económico, político y social.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALADI. *Plan Nacional de Desarrollo de la Sociedad de la Información en el Paraguay (2002-2005)*. Asunción, Paraguay: Departamento de Promoción Económica, 2002.
- ALBI, E., GÓNZALEZ-PÁRAMO, J. M. Y LÓPEZ CASASNOVAS, G. *Gestión pública. Fundamentos, técnicas y casos*. Barcelona, España: Ariel Economía, 1997.
- ALLISON, G. "Public and private management: Are they fundamentally alike in all unimportant respects?" en PERRY, J. y KRAEMER, K. (eds.): *Public management: Public and private perspectives*. California, Estados Unidos: Mayfield Publishing, 1983.
- BONADONA, A. "Se abre el portal del gobierno electrónico" [en línea]. *ABC Economía y Finanzas* (mayo de 2002) <[http://www.abceconomia.net/articulos/artsweb/Se%20abre\\_el\\_portal\\_del\\_gobierno\\_electronico.html](http://www.abceconomia.net/articulos/artsweb/Se%20abre_el_portal_del_gobierno_electronico.html)>. Consulta: [15 de enero de 2003].
- GASCÓ, M. Y DEL ÁLAMO, O. "El acceso como eje vertebrador de la sociedad de la información: Los casos de Bolivia y Paraguay". En Alcántara, M. (ed.). *Política en América Latina. I Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. Salamanca, España: Ediciones Universidad de Salamanca, 2002.
- HACKER, K. AND VAN DIJK, J. *Digital democracy: Issues of theory and practice*. London, Great Britain: Sage Publications, 2000.
- HEEKES, R. "Understanding e-governance for development" [en línea]. *I-Government Working Paper Series*, n° 11. Manchester, Reino Unido: Institute for Development Policy and Management – Universidad de Manchester, 2001. <[http://idpm.man.ac.uk/wp/igov/igov\\_wp11.htm](http://idpm.man.ac.uk/wp/igov/igov_wp11.htm)>. [Consulta: 3 de diciembre de 2002].
- LÓPEZ CAMPS, J. Y LEAL FERNÁNDEZ, I. *E-gobierno. Gobernar en la sociedad del conocimiento*. Bilbao (España): Instituto Vasco de Administración Pública, 2002.
- MENDOZA, X. "Management público e indicadores de gestión: una perspectiva organizativa". *Papers ESADE*, n° 115. Barcelona, 1993.
- MINISTERIO DE DESARROLLO Y PLANIFICACIÓN. *Lineamientos para la Estrategia de Bolivia en la Era Digital*. La Paz, Bolivia: Editorial Greco, 2002.
- OBREGO, I. R. Y VILALTA, J. M<sup>a</sup>. *Direcció estratègica i gestió dels recursos humans a les administracions públiques catalanes*. Barcelona, España: Generalitat de Catalunya-Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1994.

- OSBORNE, D. Y GAEBLER, T. *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York, Estados Unidos: Plume/Penguin Books, 1993.
- PRATS, J. "Formación, modelos organizativos y perfiles gerenciales en las administraciones públicas españolas" en *La formación para la Administración local en los 90*. Barcelona, España: Ayuntamiento de Barcelona, 1989.
- RONAGHAN, S. *Benchmarking e-government. A global perspective*. Nueva York, Estados Unidos: UNDPEPA y ASPA, 2002
- SEN, A. *Desarrollo y libertad*. Madrid, España: Edición Planeta, 2000.
- SIEGEL, M. "Reinventing management in the public sector". *Federal Probation*, vol. 60, n° 1. Págs. 30-36. Washington, D. C., 1996.
- SUBIRATS, J. "Análisis de políticas públicas y gestión pública: promesas y riesgos de una vida en común" en *Ekonomiaz Revista Vasca de Economía*, n° 26 (1993). Págs. 144-149.
- UIT. Internet en los Andes: Estudio de caso sobre Bolivia [en línea]. Ginebra, Suiza: Unión Internacional de Telecomunicaciones, 2001. <[http://www.itu.int/ITU-D/ict/cs/bolivia/material/bolivia\\_s.pdf](http://www.itu.int/ITU-D/ict/cs/bolivia/material/bolivia_s.pdf)>. [Consulta: 19 de diciembre de 2002].
- WEST, D. *Global e-government, 2002*. Providence (Rhode Island), Estados Unidos: Brown University, 2002.
- WORKING GROUP ON E-GOVERNMENT IN THE DEVELOPING WORLD. *Roadmap for e-government in the developing world. 10 questions e-government leaders should ask themselves* [en línea]. Los Angeles (California), Estados Unidos: Pacific Council on International Policy - The Western Partner of the Council on Foreign Relations, 2002 <<http://www.pacificcouncil.org/pdfs/e-gov.paper.f.pdf>> [Consulta: 15 de diciembre de 2002].

# E-Gobierno en Argentina: crisis, burocracia y redes

ESTER KAUFMAN<sup>1</sup>

## RESUMEN

La crisis ha facilitado la formación de redes burocráticas inéditas en el gobierno, como el Foro Informático, que destraban horizontalmente el modelo jerárquico, para consensuar los pasos básicos hacia el gobierno electrónico y el desarrollo de las NTICs, en una actitud no delegativa que lo une a otras sociales motivadas por el deterioro político.

Pretende debatirse los cambios institucionales necesarios para crear esa plataforma inicial, y cómo estos han sido facilitados por la crisis provocada por la deuda, la reducción del gasto y la retracción del nivel político (en franca disminución en sus manejos clientelísticos y corrupción).

## 1. INTRODUCCIÓN

Este artículo intenta dar cuenta de una nueva forma institucional surgida al compás y como respuesta a la crisis desatada en diciembre del 2001 en la República Argentina. Se la conoce como "Foro Transversal de Responsables Informáticos" y es uno de los foros creados al amparo de la Jefatura de Gabinete de Ministros del gobierno argentino, bajo la morfología de red institucional. Convoca, por primera vez, transversalmente, a los niveles burocráticos gerenciales ligados a las nuevas tecnologías de

<sup>1</sup> Abogada UBA. Master en Ciencias Sociales FLACSO Argentina, Coordinadora del Proyecto de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información FLACSO Argentina. Integrante del Grupo Promotor, del de Interoperabilidad y del Grupo de Gestión del Conocimiento del "Foro Transversal de Responsables Informáticos" (ONTI-INAP Jefatura de Gabinete, Presidencia de la Nación. Argentina).E mails: *ester\_kaufman@ciudad.com.ar* y *egov@flacso.org.ar*

la información y la comunicación (NTICs) del Estado nacional, para resolver los problemas ligados a ese campo, desde el saber hacer que da cada puesto de trabajo y la formación profesional.

Por la incipiente pero fecunda labor ya desarrollada, el Foro se constituye en un actor clave para desplegar las primeras fases de formas de gobierno electrónico, a través de la creación de la plataforma básica que resuelven temas como interoperabilidad, aplicaciones transversales, determinación de *softwares* pertinentes, entre otras. Además, por ser sus integrantes, en su mayoría, personal permanente y coincidir en los mismos actores las iniciativas y su implementación, el Foro gana una legitimidad y estabilidad desconocida en las acciones emprendidas en procesos anteriores<sup>2</sup>.

La crisis, la indisponibilidad de recursos y el fracaso crónico de las políticas específicas habilitaron este espacio inusual, que permite abrir interrogantes acerca de cuáles son las condiciones básicas iniciales que garantizarían la implantación de un gobierno electrónico mínimo pero suficiente para asentar sobre él desarrollos posteriores. El relato de la experiencia del Foro permitirá imaginar dichas condiciones. Se entiende por un gobierno electrónico mínimo aquél que conjuga NTICs, reingenierías de estructuras y cambios de culturas organizacionales para facilitar el acceso en línea de los ciudadanos a la información y los servicios. Su desarrollo posterior debería apuntar a la instauración de formas asociativas sobre modelos de redes donde el gobierno se incorpore sólo como un punto de coordinación importante y no de dirección, siguiendo las tendencias crecientes en ese sentido<sup>3</sup>. En estos casos los servicios ofrecidos electrónicamente son tanto públicos como privados y los ciudadanos están incluidos como socios del sistema<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Cuando se habla del personal permanente, o del estamento burocrático, no sólo se incluye a quienes gozan de estabilidad sino a los contratados históricos que son los que, aún estando bajo un contrato a corto plazo, el mismo es renovado a través de los años. Su mantenimiento no depende del favoritismo político (aunque los caídos en desgracia han cesado) sino de una suerte de estabilidad impropia que los va asimilando, desde lo identitario, a la planta estable.

<sup>3</sup> *Citizen as Partners. OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy Making* (Colección "Governance") 2001. Versión preliminar elaborada por Marc Gramberger.

<sup>4</sup> Su implementación incluye el planeamiento estratégico que adecua las administraciones públicas para su puesta en red con los asociados. Sus beneficios se registran en la accesibilidad a la información y servicios por parte del público en general y en una participación más intensa de los *partners*, quienes están incluidos en los procesos de toma de decisiones de políticas sectoriales ligadas a los servicios prestados y a la información en línea. La entrada al mismo se da a través de un portal compartido por gobierno y grupos asociados (económicos, educativos, culturales, etc). Este modelo transforma el contenido del portal y sus redes de sustento en un bien público de la comunidad, evitando la disrupciones causadas por los cambios administrativos y políticos.

Para entender la relevancia del Foro como posible creador de la plataforma inicial, debe precisarse el proceso histórico vinculado al gobierno electrónico en la Argentina. Como se verá, dicho proceso se circunscribe a un conjunto de acciones “cosmético/tecnológicas”, que obstaculizaron y obstaculizan la oportunidad de incorporar seriamente a las NTICs e impulsar el desarrollo de la Sociedad de la Información<sup>5</sup>. Esas acciones están organizadas desde una concepción que:

- Asume un modelo puramente tecnológico;
- Considera que el gobierno electrónico, en tanto modelo tecnológico, es cuestión de informáticos, no de formulación de políticas públicas y, por lo tanto, no incorpora la diversidad de actores que el modelo requiere;
- Omite toda consideración acerca de los cambios culturales e institucionales que un gobierno electrónico supone a fin de brindar en línea servicios que la misma comunidad define;
- Entiende que la instauración de un gobierno electrónico consiste en la construcción de algunos portales con alguna información oficial, más algo de tecnología, más algunos procesos electrónicos internos en el gobierno, todo superpuesto al mismo andamiaje burocrático existente<sup>6</sup>.

Con el objeto de mostrar contextualizadamente la experiencia del Foro, y despejar los interrogantes formulados, se han elegido los siguientes ejes temáticos:

- La crisis y sus causas.
- Políticas públicas y gobierno electrónico.
- El Foro como posible creador de la plataforma básica.
- Potencialidades y limitaciones de este tipo de formas institucionales.

<sup>5</sup> El término “Sociedad de la Información” se utiliza por la popularización que el mismo ha tenido. En realidad, debería llamarse “Sociedad Informacional” porque todas las sociedades tuvieron sus sistemas de información. En tanto “informacional”, ese término “indica el atributo de una forma específica de organización social en que la generación, el procesamiento y la transmisión se convierten en las fuentes fundamentales de la productividad y el poder, debido a las nuevas condiciones tecnológicas que surgen en este período histórico” (Castells, 1997:47).

<sup>6</sup> Digitalizar el gobierno no es sinónimo de instalar unos cuantos ordenadores o de diseñar una página web que ofrezca información sino que supone transformar la relación fundamental que existe entre el gobierno y el público (Gascó, Mila y Equiza, 2002).



Las actividades del Foro han sido relevadas a través de la observación participante etnográfica, y a través de la consulta de documentos producidos por el Foro y por el INAP. En primer lugar, la observación participante fue encarada desde el lugar de representante del órgano rector de capacitación (INAP) para velar por la inclusión de la variable formativa en cualquier decisión del Foro, también desde el lugar de experta en contenidos de gobierno electrónico. En segundo lugar se ha trabajado con las desgrabaciones de los encuentros plenarios, las actas y los documentos de producción de aplicaciones y sistemas que se van creando. Finalmente, se ha tenido acceso a los documentos internos del INAP donde se explica la génesis de este Foro y de otros creados en la misma época.

## 2. LA CRISIS Y SUS CAUSAS

Los procesos incluidos en el concepto “globalización” han significado, sobre todo para los países con menor poder en el concierto internacional, una pérdida creciente de su capacidad de regirse autónomamente. El modelo que acompañó estas pérdidas de autonomía fueron versiones reducidas del “*New Public Management*” (NPM)<sup>7</sup> que, en el caso argentino, se aplicaron de lleno a las privatizaciones y al achicamiento de los organismos gubernamentales; y en mucho menor grado a la profesionalización de sus funcionarios (el clientelismo político predominó) y a la disciplina en la utilización de recursos (dado el fuerte impacto de la corrupción en el manejo de los mismos).

Hasta mediados de la década del 90 ese modelo recortado de NPM parecía funcionar alimentado por la abundancia del financiamiento externo y la despreocupación política respecto a la deuda que iba generándose. En medio del frenesí del gasto público se instaló una concepción de gobierno electrónico basada exclusivamente en lo tecnológico, y sostenida en una emulación burda de la política de “reinención del gobierno” nor-

<sup>7</sup> En su versión completa el NPM consiste en: 1) privatizaciones de empresas públicas; 2) el achicamiento de los organismos gubernamentales y tendencia a un incremento en sus capacidades gerenciales mediante una profesionalización de sus cuadros; 3) producción de estándares de desempeño; 4) énfasis en los resultados; 5) desagregación de las áreas de competencia de las agencias gubernamentales; 6) promoción de la competencia y la rivalidad entre actores; 7) mayor disciplina en la utilización de recursos.

<sup>8</sup> David Osborne(1996) sintetizó las actividades de “reinención” llevadas adelante fundamentalmente por Al Gore, con estas palabras: “*Son diez principios que organizaban esta “reinención”, y que permitirían la circulación eficiente de las TICs: gobierno descentralizado; catalítico, de la comunidad, orientado a los resultados, empresario, orientado a los clientes, orientado al mercado, dirigido por empresarios previsores*”.

teamericano<sup>8</sup>. El modelo se terminó cerrando con la creencia, aún existente, de que la incorporación de tecnología era un asunto de informáticos y no de políticas públicas<sup>9</sup>. Este descansar del sistema en lo tecnológico generó beneficios a empresas y a funcionarios y sólo alguna mayor eficiencia en sectores muy puntuales de la administración pública nacional (APN).

#### LAS CONDICIONES BÁSICAS IRRESUELTAS DEL MODELO TECNOLÓGICO

¿Cuáles son las primeras dificultades a resolver a fin de instaurar un gobierno electrónico mínimo?

Para responder a la pregunta es legítimo buscar qué problemas tuvieron en el mismo corazón del modelo de reinención (los Estados Unidos). Burce Rocheleau (1997) señala que la asunción mágica del valor de la tecnología terminó siendo cuestionada ante el fracaso derivado del exceso de optimismo basado más en esperanzas que en pruebas concretas. El autor elabora un cuadro de problemas, causas, ejemplos y soluciones. Aquí se tradujo parte del mismo, la que hace al interés de este artículo. Dentro de él se podrán identificar algunos temas que hacen a la plataforma inicial.

PROBLEMAS / LIMITACIONES	CAUSAS	EJEMPLOS	¿SOLUCIONES?
PROCESOS DE DESARROLLO	Problemas técnicos, mal gerenciamiento del proyecto, excesiva complejidad	Denver Airport, California. DMV, Florida welfare, Proyecto FAA-AAS, caso DoID. Sistemas integrados municipales HUD	Casos, involucramiento del más alto nivel directivo, revisión tecnológica de la agencia responsable
CAPACITACIÓN INADECUADA	Falta de inversiones, baja prioridad, baja calidad de la capacitación	Estudios sobre municipalidades y países, encuestas en el sector privado y en el gobierno federal	Mayores recursos, estímulos al autoaprendizaje y al aprendizaje formal
SOBRECARGA DE INFORMACIÓN	e-mails, BBS, Internet y otras redes de acceso	Administración de la Seguridad Social, cuentas individuales	Sistemas de filtro electrónicos
BAJA CALIDAD EN LOS DATOS	Falta de control técnico, resistencias organizacionales, falta de estímulos que modifiquen la indiferencia	JOBS, Medicaid, baja aplicación de la ley, FAA-SPAS, Banco de datos de salud, historias clínicas	Chequeos técnicos, vigilancia de los descuidos, uso y provisión de <i>feedbacks</i>
OBSTÁCULOS PARA COMPARTIR INFORMACIÓN	Problemas de interoperabilidad, bases de datos incompatibles, obstáculos organizacionales	Police-Fire, Veterans-DoD, Justicia	Cambios legales, estándares técnicos

<sup>9</sup> Más adelante se comentará cómo la crisis ha puesto en movimiento a los informáticos a través del Foro. Su competencia exclusiva resulta natural ya que es asunto de ellos el implementar redes que garanticen la interoperabilidad de todo el sistema, constituyéndose en señores de un campo donde el contenido de lo que debe informarse está lejos de ser definido.

Estos problemas ni siquiera resuenan en los oídos del nivel político argentino. El modo superficial en que se ha descansado en un sistema sólo sostenido por la compra de tecnología es una manera de no ocuparse de él excepto en lo que hace a las adquisiciones. Este *modus operandi* no podía ser eterno. A medida que se entraba al nuevo milenio, los efectos provocados por estas políticas comenzaron a hacerse evidentes y el gobierno de turno no pudo evitar la crisis que hizo eclosión el 20 de diciembre de 2001.

### 3. LA REACCIÓN SOCIAL<sup>10</sup>

La crisis ha generado tres situaciones políticas extraordinarias e inéditas que tienen como uno de sus actores relevantes a la clase media.

1. La deslegitimación de la “democracia delegativa” sustentada en la separación del ciudadano votante respecto al mundo político (poseído por sus “representantes”).
2. El desarrollo acelerado de la “voz horizontal” (Echegaray, 2002:131-4).
3. La conformación de formas autónomas de organización social, que constituyen “modelos para armar”, con perspectivas intrigantes y abiertas de participación en un mundo social que empieza a percibirse dentro de una realidad compartida (Perez, 2002). Como resultado han aparecido formas de asociación de morfología aún difícil de catalogar que intentan dar respuestas propias fuera de los ámbitos políticos e institucionales<sup>11</sup>.

Entre tanto los políticos, altos funcionarios y legisladores parecieran vivir en otra parte. La rebelión popular iniciada el 20 de diciembre no ha podido aún conmover la rígida estructura de este poder corporativo (Pucciarelli, 2002).

La sociedad y la economía se van escindiendo en procesos alternativos tan vertiginosos que no dan tiempo para hacer un relato conceptual de ellos. Esta vertiginosidad tiene, a su vez, su propia historia en el gobierno y en la burocracia.

<sup>10</sup> Para una lectura pormenorizada de los sucesos que provocaron la renuncia de De la Rúa, el breve gobierno de Rodríguez Saá y la designación de Duhalde como presidente, se recomienda *Cosecharás tu siembra* de Raúl Fradkin (ver bibliografía).

<sup>11</sup> Muchas de ellas también constituyen un “por afuera” del universo económico y social reconocido, y se mantienen a pulmón de la creatividad colectiva (trueque, huertas para autoconsumo, redes de prestaciones solidarias, etc.)

## EL GOBIERNO Y LA BUROCRACIA EN CRISIS

La “crisis delegativa”, la “voz horizontal” y los “modelos para armar”, señalados como situaciones extraordinarias en la sociedad civil, también están operando en el estamento burocrático, aunque bajo el amparo de las autoridades políticas, siendo las redes institucionales, entre ellas el Foro, un ejemplo. Algo en lo que no se reflexiona es que los integrantes de la burocracia forman parte del universo que vive los procesos sociales anteriormente descritos. El gobierno interactúa con la sociedad y la integra. Esta doble esfera de pertenencia puede explicar comportamientos distintos pero es difícil que la osmosis entre el afuera y el adentro no se intensifique en épocas de crisis.

Además, los distintos segmentos de la burocracia han vivido en forma directa el desinterés, el desprecio y la ineficiencia de los políticos devenidos en altos funcionarios, que rompieron las conexiones entre ambos mundos (el político y el burocrático) bajo la sospecha del carácter clientelístico corrupto de las designaciones anteriores. Cada cambio gubernamental trajo consigo un destierro simbólico, más o menos acentuado, de la burocracia existente, destierro que, como se verá más adelante, adquirió características dramáticas en los dos años que precedieron a la crisis.

Ahora el gobierno parece no encontrar otra alternativa que confiar en su plantel estable. Las causas responden a su imposibilidad de renovar el propio ciclo clientelístico, tanto por razones políticas (escasez de tiempo, eclosión social, pérdida de liderazgo, presión de los organismos internacionales) como presupuestarias (inexistencia real de recursos). Este espacio de confianza es el que se da en este Foro y en otros existentes. Vale aclarar que, si bien los foros son creaciones gubernamentales, en el caso del Foro Informático (único sujeto a investigación) su desarrollo ha excedido las expectativas oficiales. Puede suponerse que ese “exceso” es precisamente lo que está marcado por la respuesta general de la sociedad a la crisis. Debe quedar en claro, sin embargo, que no existe una homogeneidad en la respuesta. Los foros han reaccionado de manera diversa<sup>12</sup>. Debería analizarse por qué el universo burocrático contenido en cada uno de ellos no se ha sentido igualmente motivado, pero esa pregunta excede los objetivos de este trabajo. Caben aventurarse algunas conjeturas que, no agotadas en una investigación, tienen sólo el valor de tales. En ese nivel, podría decirse que la reacción diversa podría deberse al gerenciamiento

<sup>12</sup> Tal información surge de conversaciones informales mantenidas con algunos de sus integrantes, quienes circulan por espacios institucionales comunes a los del propio Foro.

de cada red. Quizá, la tecnología haya devenido, sorpresivamente, en algo importante en este ciclo de la historia, por razones tan elementales como la falta del papel o los cartuchos para impresoras. Todavía quedan muchas computadoras que pueden resolver informalmente estas carestías y es preciso tenerlas funcionando, competencia ligada al propio sector informático. Además, la imposibilidad de pagar nuevas licencias de *software* genera interrogantes complicados acerca de las aplicaciones disponibles o de las que deberán crearse. Estos temas comprometen casi toda la información que circula en el gobierno y, por tanto, hacen el corazón mismo de su funcionamiento (lo que puede dar importancia a la actividad de los responsables informáticos, aumentar su autoestima y el compromiso de la respuesta frente al vacío de políticas al respecto).

Quizá, otro componente distintivo de ese “exceso” sea el perfil especializado que convoca el Foro, entrenado en resolver desafíos a partir de innovaciones que ponen en juego la propia profesionalidad. Esta es una característica también de otras profesiones que integran otros foros. Sería pertinente preguntarse si los profesionales con menor vinculación con las rutinas burocráticas estarían mejor dispuestos a desarrollar redes innovadoras como la que se ha constituido en este caso en particular.

Es difícil cumplir con las reglas burocráticas sin los recursos para hacerlo. Las soluciones terminan siendo, en estos casos, soluciones prácticas. La comunicación está abandonando sus “apeladas” formas jurídicas para tomar el lenguaje del e mail, de Intranet, y, otros más sofisticados como los foros de discusión o el registro y transferencia de buenas prácticas, lo que supone sistemas más seguros, implementación extensiva de la firma digital, estándares comunes; y también tareas de aprendizaje. El desafío es aprender haciendo, sobre el resultado de la experiencia conjunta, tan devaluada en períodos de abundancia y tan vital cuando no hay otro recurso disponible que el saber acumulado por años. Ahora la crisis les abre el juego de la *voz horizontal*<sup>13</sup>. Algunos lo juegan. Otros no. Entre los jugadores están los integrantes del Foro, que van movilizand o su memoria e inventiva para dar pequeñas y grandes respuestas ligadas a las necesidades prácticas, respuestas que serán tratadas puntualmente, luego de completar algunos detalles históricos sobre las políticas ligadas al desarrollo del gobierno electrónico.

<sup>13</sup> La voz horizontal es la que se genera en “la interacción comunicativa frecuente, deliberativa y de consecuencias identitarias entre personas percibidas como iguales y con intereses comunes” (Echegaray, 2002: 139)

#### 4. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL GOBIERNO ELECTRÓNICO

Durante la segunda etapa menemista (gobierno que representaba en esa época a la fuerza dominante del Partido Justicialista) la política en relación a las NTICs estuvo signada por los montos excesivos de las adquisiciones (piedra continua de escándalos) y por una asignación clientelística de la tecnología adquirida (asignación que no se modificó en el gobierno siguiente excepto por el color político de los destinatarios). Si se relevan los anuncios y programas, esa época pareció estar guiada por ideas de mayor claridad respecto a la importancia de la tecnología para el gobierno y para la economía. Esta claridad, con las limitaciones de concepción del “modelo tecnológico” ya tratado, quedó presa de las ambiciones personales de sus funcionarios que devoraron una a una sus propias iniciativas.

El programa más importante fue “Argentina Internet para todos” desarrollado en el ámbito de la Secretaría de Comunicaciones de Presidencia de la Nación durante el año 1998<sup>14</sup>. Desde el inicio fue administrado por una Fundación del mismo nombre, cuyo manejo estaba concentrado en el mismo Secretario del área que impulsó el proyecto. Tal situación irregular tardó en ser desmontada por el gobierno posterior.

Dentro de ese programa se desarrollaron varias iniciativas, como las de los Centros Tecnológicos Comunitarios (CTCs) e Internet II (red de banda ancha concebida para usos científicos y proyectos ligados a Telemedicina y Tele-educación).

Los CTCs tenían como objetivo acortar la brecha digital y contribuir al desarrollo socioeconómico de las localidades alejadas de los grandes centros urbanos. Fueron creados para brindar acceso gratuito a las NTICs, ser agentes alfabetizadores y posibilitar el uso de herramientas informáticas a microemprendimientos y PyMEs. Surgieron inspirados en el modelo cana-

<sup>14</sup> Respecto a la obtención de los recursos necesarios para el Programa, “la estrategia fue hacer que las telefónicas proveyeran los fondos a través del dinero que debían pagarle al Estado en concepto de multas, aportes patronales y otras causas. Consecuentemente, en vez de desembolsar el efectivo, las telefónicas reemplazaron a éste por equipos, líneas de teléfono y abonos, entre otras cosas. En cuanto a la provisión de dichos elementos, se deslizó de parte de las autoridades gubernamentales una decisión que se prestó a la sospecha: la de eximir a las empresas de respetar el régimen de compras; es decir, de la licitación. El Estado enajenó también parte de la participación argentina en las sociedades satelitales Inmarsat e Intelsat a fin de proveer fondos para la creación de los CTC. Hoy, la Sindicatura General de la Nación investiga ese procedimiento para establecer si implicó una privatización encubierta de esa fracción accionaria” publicado en el diario argentino “La Voz del Interior on line” el 9 de agosto de 2002. [http://www.lavozdelinterior.com/2002/0809/portada/nota112417\\_1.htm](http://www.lavozdelinterior.com/2002/0809/portada/nota112417_1.htm)

diense que además habilitaba a los ciudadanos a utilizar estos CTCs para recopilar la memoria individual y social. Los centros debían estar equipados con cinco computadoras en red, conexión a Internet, una impresora láser y otra a chorro de tinta, un *scanner*, una *webcam*, una cámara digital y *software* (de oficina y educativo) destinados al uso comunitario. Durante el desarrollo del Programa, que sigue durante el gobierno de la Alianza, y aún se mantiene, se crearon oficialmente 3.000 centros en todo el país y fueron entregados principalmente a O.N.G.s, sindicatos e intendentes. Su distribución geográfica respondió al mapa clientelístico imperante. La falta de gestión y control llevaron al programa a ser otro fracaso más. La implementación de los CTCs en forma correcta hubiera sido esencial para articular acciones dirigidas a la Sociedad de la Información.

Mientras tanto, el país ingresaba en su etapa de mayor deterioro y el gobierno cambió de signo político. La perspectiva de la abundancia fue declinando con el fin del gobierno menemista. La crisis económica y la corrupción permitieron a la Alianza, fruto de la coalición del radicalismo y del FREPASO, encabezados por la fórmula De la Rúa-Alvarez, acceder al poder en 1999 mediante un acuerdo sólo sustentado en el objetivo de derrotar al menemismo, lo que era evidentemente muy poco porque las definiciones de políticas y la planificación de la gestión fueron erráticas o brillaron por su ausencia.

Para definir, desde los objetivos de este artículo, este período que termina haciendo eclosión el 20 de diciembre de 2001, es útil trabajar con el modelo incrementalista que menciona Evans (1996:549) y aplicarlo al clientelismo en la Argentina. Si bien éste es un modelo en el que se pueden reflejar todos los gobiernos argentinos, durante la gestión mencionada se hizo mucho más notorio. El modelo consiste en la formación de una burocracia de “capas geológicas” (valga la metáfora) que van quedando instaladas sucesivamente ante cada cambio de gobierno, en estado de quasi abandono. Toda nueva administración inaugura su ciclo ingresando de la mano de su propia elite (o “reducto de eficiencia”), el que finalmente queda (en su mayoría) adosado a la burocracia como la última “capa” una vez que se retiró el poder que los protegía. Para habilitar los nuevos ingresos y producir los traslados de los que se han convertido en “burocracia”, deben crear nuevos organismos y hacer desaparecer otros tantos, al igual que las funciones. Estos movimientos van transformando al aparato estatal en una región de pequeñas luces e inmensas sombras.

A diferencia de lo acontecido en Brasil (inspiración del modelo de Evans) donde las elites son realmente eficientes, los “nuevos reductos de eficien-

cia” incorporados por el gobierno de la Alianza lo eran sólo en el imaginario de ellos, ya que dieron muestras de su incapacidad de gestión (cuyo efecto más significativo es el estallido de la crisis). La misma incapacidad los llevó a descartar cualquier cooperación de la planta estable desde actitudes estigmatizantes que paralizaron a gran parte de la APN y que tuvieron su fuente discursiva en la idea de que era “absolutamente imposible” transformar a la burocracia, por ser masivamente ineficiente y corrupta.

Parte de esta paralización invalidó las acciones programadas para desarrollar el gobierno electrónico. Si la situación descrita destruía las bases cooperativas imprescindibles para el funcionamiento de este tipo de gobiernos, cuánto más aportarían a su devastación los arreglos entre las fracciones de la alianza gobernante consistentes en adjudicarles organismos a cada fracción como quien reparte fichas en un casino, lo que terminó transformando a las instituciones en rehenes de la política y en feudos neutralizados por el enfrentamiento de unos contra otros por motivos extraños a la dinámica de la APN.

En lo específicamente referido a gobierno electrónico, se siguieron desarrollando más programas “cosmético/tecnológicos” generados sin un gerenciamiento efectivo. En ese tono se dio continuidad a las iniciativas del gobierno anterior, ahora bajo el ámbito del “Programa para la Sociedad de la Información” (PSI), también dependiente de la Secretaría de Comunicaciones de la Nación. En este período, los CTCs se siguieron completando sin instrumentos de control por parte del organismo responsable, lo que llevó a que sólo quedan en funcionamiento un poco más de un cuarto de la capacidad instalada (lo que no es poco como posibilidad de ser utilizados en una política más consistente). Muchos carecen de conexión a Internet y de capacitadores. El resto fue objeto de una apropiación indebida sin sanciones<sup>15</sup>. La experiencia transitada por la PSI confirma varios errores, primero suponer que la sola presencia de la tecnología genera la innovación deseada, segundo, una falta de criterio en la elección de organismos y coordinadores de los CTCs, falta de definiciones sobre el uso y los alcances de estos centros,

<sup>15</sup> Además de esas causas existen otras más absurdas que engloban a parte del equipamiento (el artículo que sigue menciona a la mitad) “*Sorprende la desprolijidad, por no decir otra cosa, de todo este procedimiento. Pero la sospecha se torna en grotesco cuando se observa la forma en que ha rematado parte del ambicioso plan de modernización comunicacional. La mitad de los CTC no funciona, pues los lugares donde están emplazados no tienen línea telefónica o carecen de energía eléctrica o su mantenimiento exige recursos que los “beneficiarios” del programa no disponen.....*”, publicado en el diario argentino “La Voz del Interior on line” 9 de agosto de 2002. [http://www.lavozdelinterior.com/2002/0809/portada/nota112417\\_1.htm](http://www.lavozdelinterior.com/2002/0809/portada/nota112417_1.htm)



ausencia de monitoreo y evaluación, falta de conexión del 50% a Internet, ausencia de soportes técnicos, entre otros (Bassi, 2002:10).

Hubo otros proyectos del mismo origen (Ibáñez, Gascó, Equiza), como Teleeducación, Telemedicina, Pequeña y Mediana Empresa, Internet II, que tampoco lograron trascender.

Internet II traía su propia historia (junto a sus desarrollos de Telemedicina y Tele-educación). Al tiempo de la instauración del gobierno de la Alianza, la supercomputadora ("Clementina II") seguía esperando destino físico en el edificio "Clínicas" de Telecom (su dador), desaprovechada a tal punto que carecía de conectividad. Mientras tanto, ochenta científicos fueron habilitados para utilizarla. Finalmente la mudaron a la Facultad de Ciencias Exactas de la UBA (Universidad Nacional de Buenos Aires) para darle conectividad, mayor acceso y espacio oficial. Aún así, por falta de políticas no se pudo cumplir con ninguno de sus objetivos sucesivos (el PSI había firmado un convenio para crear el "*Backbone* del MERCOSUR" a fin de garantizar el tráfico de comunicaciones entre este centro de cómputos y los otros de los países miembros).

Los nuevos programas de la PSI fueron:

- "PyMEs", consistente en la elaboración de estándares para la incorporación de las NTICs en ese sector, con apoyo crediticio del Banco Nación.
- "Civitas" ([www.civitas.gov.ar](http://www.civitas.gov.ar)). Se trata de una plataforma básica mínima para construir sitios web destinados a municipios, CTCs, bibliotecas populares y hospitales. Muchos de los sitios creados en consecuencia no existen más.
- Creación del marco de "Educ.ar", luego desarrollado por el Ministerio de Educación.
- Creación del marco de "Ahorr.ar", con base posterior en el Ministerio de Economía.

Las iniciativas iniciadas o seguidas por el PSI fueron debilitándose debido a la creciente falta de fondos y a la incapacidad y parálisis en la gestión de políticas. A su vez, la Secretaría de la Función Pública (luego "de la Gestión Pública") y Modernización del Estado –ámbito donde se encuentra la Oficina Nacional de Tecnología Informática (ONTI)<sup>16</sup>. se debió hacer cargo de la generación de estándares tecnológicos para la APN, el desarrollo de la firma digital y mecanismos de seguridad informática, pero sin capacidad de desarrollo de esas innovaciones en la APN. También cambio

el contenido del portal del estado: *www.gobiernoelectronico.ar* (un portal carente de los elementos básicos que caracterizan a la mayoría de los portales gubernamentales) ; y, a caballo de una política cargada de mensajes sobre la transparencia, se creó “Cristal”. Tal como se mencionó en primer término, todos estos programas fueron intentos aislados que terminaron siendo más promocionales que efectivos.

Para los políticos y altos funcionarios los problemas relacionados con las NTICs significaron términos de moda. El “gobierno electrónico” nunca llegó a constituirse como problema genuino para los decisores políticos. Tamayo (1997) menciona que una política pública se pone en marcha cuando se detecta la existencia de un problema. Cabe agregar que una política se puede poner en marcha no como respuesta a un problema genuino sino por otros motivos. Tales medidas no forman parte de lo que sería la decisión estratégica (Mintzberg, 1977) para dar una respuesta requerida como relevante por el gobierno y la sociedad sino que es producto de la satisfacción de intereses específicos difícilmente aceptables como legítimos.

*“La corrupción, una mala gestión económica y una instrumentalización política son las características en las que se inscribe la expansión de las NTICs en la Argentina. En este sentido se puede hablar de una “competencia negativa”... Cada partido y agrupación estableció “su propio” proyecto de NTICs. Prácticamente no se dieron esfuerzos mancomunados que se construyeron uno encima de otro. Se puede temer que los grandes proyectos de los años 90 hayan ocasionado más daños que posibles usos de avance posterior. Chatarra electrónica, expectativas defraudadas, desmovilización de la sociedad y una puesta en descrédito político parecen ser efectos negativos causados a largo plazo. Las NTICs fueron y son presentadas como un juguete, y son, hoy en día, vistos como tales por gran parte de la población” (Herzog, 2002: 101-2).*

Esto es grave. Los desarrollos serios de gobiernos electrónicos son de suma importancia para que la globalización no victimice a sectores y países más débiles. Debería ser función de los gobiernos permitir el posicionamiento de su sociedad en estos procesos brindándole la información y servicios que ayuden a su logro. El Informe GEAN<sup>17</sup>, encargado por la Comisión Europea, reconoce claramente que los servi-

<sup>16</sup> Que hoy coordina el Foro.

cios públicos de información deben funcionar como motor de crecimiento de la naciente Sociedad de la Información. *“Al mismo tiempo, el sector público puede contribuir a garantizar una información completa y fiable que sea muy accesible, fácil de usar y asequible para todas las secciones de la sociedad”* (30).

Esas deberían ser las metas. Sin embargo, tanto Argentina como el resto de América Latina (en mayor o menor medida) no han resuelto problemas básicos que son previos a cuestiones también centrales como quién es el destinatario del servicio, de qué modo se llega a él, con qué información y cómo se alienta y articula la formación de la Sociedad de la Información. Todas estas cuestiones son esenciales: pero como proceso posterior, por las mismas razones que, para que una estructura exista, se necesitan los cimientos. Y aunque los mismos deben contener los cálculos de la estructura que se pretende crear, hay cuestiones que son más básicas aún: debe comenzarse a concebir el trabajo en red y, por tanto, los gobiernos tienen que abandonar sus compartimientos y abrir su información pública para que comience a circular internamente, vigilando su calidad y conformándola a estándares. En la discusión de qué y para quiénes circula comienzan a incluirse los cálculos de la estructura<sup>18</sup>. Esto supone comenzar a gestionar el conocimiento. El Foro ya lo ha empezado a hacer, a su modo.

## 5. EL FORO COMO POSIBLE CREADOR DE LA PLATAFORMA BÁSICA

Hacia fines del año 2001 el gobierno tenía su portal cada vez más devaluado, los organismos conservaban sitios con información mínima e interactividad casi nula, la mayoría fieles ejemplos de una subutilización

<sup>17</sup> Entre los miembros del grupo GEAN (Grupo de Expertos de Alto Nivel) se encuentran: Blankert, Hans; Bosch, Gerhard; Castells, Manuel; Connellan, Liam; Carlson, Birgitta, y muchos otros más. El grupo está presidido por el Prof. Luc Soete

<sup>18</sup> Si el gobierno es entendido como motor de crecimiento, debe también aprender a realizar su proceso embrionario generador de la Sociedad de la Información. El “Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos» de España puede marcar algunas pistas sobre esos procesos. Al referirse a una “Administración inteligente para un contexto complejo” la identifica como aquella que *“.....sabe gestionar el conocimiento; captarlo, generarlo, almacenarlo, organizarlo, transferirlo, compartirlo, reutilizarlo y ponerlo, en fin, al servicio de la definición de su visión y de un mejor cumplimiento de su misión, de conformidad con sus valores”*.

de las posibilidades comunicativas que da Internet, meras tarjetas de presentación institucionales<sup>19</sup>.

Luego sobrevino la crisis y con ella el fin de los recursos de contratación e innovación tecnológica, dejando a las agencias gubernamentales libradas a sus propias fuerzas. Tal como se dijo, esto significó que sólo quedaba el personal estable, el mismo que había sido despreciado por los asesores de distintos gobiernos y que, en realidad, conservaban la memoria de los problemas y la imaginación de cómo podrían ser resueltos.

La sensación generalizada era que se había tocado fondo y los supuestos Mesías agonizaban en el imaginario colectivo. Era previsible que muchos quisieran tomar el toro por las astas. Pero como se trata del ámbito laboral, y conservarlo en la crisis no era poca cosa, las iniciativas nacieron al amparo y por impulso institucional. Así fue como se formó, entre otros, el “Foro Permanente de Responsables Informáticos de la Administración Pública Nacional”. La cobertura fue dada por la Oficina Nacional de Tecnologías Informáticas (la misma ONTI ya mencionada) y el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) de la Subsecretaría de la Gestión Pública, ambos dependientes de la Jefatura de Gabinete de Ministros del Gobierno Argentino. Sus actividades comenzaron el octubre de 2002 y, hasta la fecha, ha desarrollado un camino sugerente. Todo este trayecto fue realizado con apoyo del grupo dedicado a la planificación participativa y la gestión asociada de FLACSO Argentina, dato no menor, porque dicho grupo se basa en una metodología que alienta la participación de otros actores, no pertenecientes al sector informático, lo que encierra la posibilidad de dar origen a un entendimiento y colaboración hasta ahora muy precario. Enfocando las cosas en esa dirección, en un documento interno se indica que el primer objetivo específico consiste en el “intercambio de experiencias entre los diferentes organismos de la APN, tanto en relación a los temas informáticos como a los demás temas de gestión de las áreas que utilizan como herramienta clave la informática”. Esto supone ámbitos de actuaciones transversales con otros actores.

Para entender cómo fue posible su creación, debe rastrearse en las facultades de la ONTI su categoría de órgano rector de las políticas

<sup>19</sup> El desarrollo de las TICs tenían, al finalizar el 2001, una importancia marginal reducida a un nicho de medios, entre los que se encontraban los derivados del financiamiento internacional donde se podía encontrar buena información. Acerca de la situación general de la Argentina, un investigador alemán afirma: “Exagerando, se podría caracterizar a la Argentina como un *No-Access-Land*” (“País sin acceso”) (Herzog, 2002: 101).

relacionadas con las tecnologías de la información. Por lo ya relatado acerca de la etapa de la abundancia en el modelo de NPM, o por la inactividad y la feudalización subsiguiente, la ONTI, al igual que muchos sectores públicos, no había podido cumplir con sus roles, especialmente aquellos que significaban coordinar políticas que efectivizaran las bases, el desarrollo y la continuidad de la aplicación de las NTICs y la generación de un mínimo de gobierno electrónico eficiente. Pero fue esa atribución la que luego de la crisis permitió que se cobijaran proyectos transformadores en el área.

#### LOS OTROS FOROS

El Foro informático no es el único existente en la actualidad. El contexto institucional está marcado por varios foros transversales<sup>20</sup> que trabajen paralelamente. Para explicar esas formaciones es preciso identificar algunas causas facilitadoras. Una de las primeras fue la Mesa del Diálogo, integrada por el gobierno, Naciones Unidas y el Episcopado y dirigida a convocar a distintas organizaciones sociales y sectores de la dirigencia nacional. El objetivo era llegar a acuerdos sobre temas y soluciones frente a una crisis que generó el alejamiento del país del concierto internacional por incumplimiento de sus deudas y un extremo empobrecimiento de su población.

En lo que hace a lo específicamente público surgieron algunas recomendaciones. En ese marco, el director nacional del INAP (con competencias específicas ligadas a la formación y capacitación del sector público) estableció reglas de funcionamiento que marcaban los cimientos institucionales a la posterior relación de transversalidad de algunos foros. Uno de los más importantes fue la *incorporación de la informalidad* (como mecanismo contra burocrático) al diseño de políticas públicas. Se agregó a este marco la decisión del INAP de operar como potencial articulador.

Con este impulso y a través de acuerdos institucionales se llegó a la formación de los foros sectoriales y a los transversales que nacieron bajo el objetivo general de “articular y desarrollar redes”; estos últimos surgidos de la identificación de “macro-procesos”: Debían servir a la capacitación; intercambio y reflexión; al fortalecimiento de la gestión cotidiana a través de la información actualizada sobre los temas de su

<sup>20</sup> [http://www.sgp.gov.ar/sitio/foros/rt/main\\_ri.html](http://www.sgp.gov.ar/sitio/foros/rt/main_ri.html) [http://www.sgp.gov.ar/sitio/foros/rt/docs/foros\\_de\\_RRII.pdf](http://www.sgp.gov.ar/sitio/foros/rt/docs/foros_de_RRII.pdf)

competencia; a la capacitación específica; al intercambio de conocimientos y experiencias adquiridos; y a la elaboración de diagnóstico de situación y de propuestas de acción futuras”<sup>21</sup>.

Los macro procesos identificados (que recorren transversalmente a toda la APN) tienen sus distintos puntos focales (órganos rectores) a quienes les corresponde, conjuntamente con el INAP la conducción de los distintos foros. Sólo a título de ejemplo se puede mencionar el de “Recursos Humanos” con su punto focal u órgano rector encabezado por la Oficina Nacional de Empleo Público, el de “Estadísticas Públicas” regidas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), el de “Gestión de Documentación e Información”, dirigido por los Centros de Documentación del Ministerio de Economía e INAP y el de “Tecnología Informática”, cuyo punto focal es la Oficina Nacional de Tecnología Informática (ONTI) foro sobre el que se centra este artículo<sup>22</sup>.

En este momento existen dos foros que comenzaron a interactuar, el de Recursos Humanos y el Informático, como se verá en el punto siguiente.

#### DESARROLLOS DEL FORO

El Foro Permanente de Responsables Informáticos es un espacio creado para dar lugar a las interacciones entre los sectores de organismos ligados a las NTICs. Constituye una red surgida por la determinación de la autoridad gubernamental (ONTI e INAP) ya que no ha sido autoconvocada. Sin embargo, en su desarrollo va tomando una dinámica que la termina asemejando a las redes constituidas de manera voluntaria<sup>23</sup>. Tal característica da a sus producciones varios beneficios:

<sup>21</sup> Documento interno del INAP.

<sup>22</sup> Los foros fueron organizados en base a modelos de redes institucionales. No es casualidad que una de sus promotoras más activas fuera la Arq. Falivene (Coordinadora del Programa de Alta Gerencia del INAP) quien tenía en su haber la participación en la II Cátedra Virtual UNESCO-CLAD (2000) SOBRE “Redes Interorganizacionales y su gerencia en la Administración Pública, curso preparado por José Sulbrandt y Américo Ibarra, académicos de la Universidad de Santiago de Chile. Sus trabajos para la cátedra fueron entregados gentilmente para su utilización en el presente artículo. Los mismos tuvieron como base bibliográfica a autores tales como Lawrence J. O’Toole, Jr., Hans Günter Krüsseberg (“Markets and Hierarchies”), Donald Chisholm (“Coordination without hierarchy: Informal structures in multiorganizational systems”), Berger, PL y Uckmann, T. (“La construcción social de la realidad”), entre otros.

<sup>23</sup> Esta diferencia ha sido aportada por la Arq. Graciela Falivene en sus trabajos inéditos referidos en la nota anterior.

- La continuidad de sus integrantes: ya que sus iniciativas están generadas por el personal estable o quasi estable;
- La garantía de implementación de lo producido: pues coinciden los actores que presentan las innovaciones y que las implementan;
- La legitimidad de sus producciones: por el consenso general respecto a su pertinencia;
- La transparencia y responsabilidad: debido al control colectivo periódico y permanente de las iniciativas, procesos y productos (a través de las reuniones plenarias mensuales).

La propuesta de la ONTI llena un espacio vacío, que es el de responder a la crisis a través de un foro (red) entendido como un instrumento de gestión potente frente a problemas complejos y amplios (Falivene, 2000). Parafraseando a su mismo coordinador, el Ing. Carllinni (2002):

*“... La complejidad de los problemas públicos exige la participación simultánea de diversos actores sociales tanto públicos como privados en el proceso de las políticas públicas. El foro surge como el espacio adecuado para dar lugar a dicha participación... [y]... brinda la posibilidad de intercambiar recursos e información. La pertenencia al mismo ofrece la oportunidad de conocer problemas que ya están afectando a otros y chequear el impacto de las medidas que se han implementado para dar cuenta de ellos. De esta manera, el foro se presenta como una alternativa a la manera en que tradicionalmente se han llevado a cabo la formulación de políticas públicas dentro de la APN...”.*

Para la formación de este Foro, se convocaron a los representantes de setenta organismos de la APN. La asistencia promedio a los plenarios ha llegado a ciento veinte personas, con alto grado de participación, circunstancia que no se había registrado hasta el presente en el nivel informático<sup>24</sup>.

Tal como se dijo, su viabilidad actual debe buscarse tanto en la ausencia de recursos como en la necesidad participativa del sector. Respecto al primer punto, la otrora falta de transparencia entre sectores informáticos también tenía su causa en la abundancia de recursos que habilitaba los ilícitos. Además, el fetichismo colocado en la tecnología,

<sup>24</sup> Es importante remarcar que tanto el coordinador del foro (José María Carllinni) como el director nacional de la ONT (Ramón Fernández Acuña) fueron designados durante el 2002. Se supone que sus apariciones estuvieron fuertemente relacionadas con la crisis y las respuestas posibles a la misma.

garante de la modernización por su sola presencia, hizo que los responsables informáticos consideraran que las condiciones de cumplimiento de sus funciones específicas se daban conservando a sus sectores en compartimientos aislados. Y de surgir alguna cuestión que requería permeabilidad entre sectores, esta sería resuelta por terceras partes, como las consultoras. Por tanto, no formaba parte de los hábitos burocráticos la cooperación cuando, amén de la estructura de supuestos “reductos de eficiencia”, había que agregarle el plantel de organismos multilaterales y, finalmente, las consultoras. Todo este conjunto tenía mejores sueldos y condiciones de trabajo que el plantel estable. Además, eran los únicos realmente oídos. La crisis ya no permitió ese escenario. Quedaba la búsqueda de soluciones conjuntas a problemas comunes dentro del mismo *staff* permanente. La presencia de la ONTI, por sus funciones rectoras respecto a la relación NTICs con APN, habilitó el espacio legítimo para estas búsquedas. También la nueva modalidad de capacitación instaurada desde INAP (aprendizaje de las mejores prácticas como forma de capacitación) generó un camino sumamente útil en estos sentidos.

La viabilidad se registra, además, en el aporte desinteresado de las más grandes “fortalezas informáticas” de la APN. También la actitud cada vez más extendida de “tomar el toro por las astas” ya mencionada al inicio.

Las primeras preocupaciones y propuestas fueron las siguientes:

1. Disponibilidad de sistemas informáticos de aplicación tales como: seguimiento de expedientes, gestión de recursos humanos, control de ingresos y egresos, monitoreo de gestión, patrimonio, capacitación.
2. Utilización de estándares en la especificación de bienes y servicios.
3. Definición de lineamientos básicos para el desarrollo de los portales gubernamentales.
4. Técnicas para la mejora de interoperabilidad: definición de estándares, definición de esquemas de meta-datos.
5. Mejora y optimización de la conectividad entre organismos y del uso de Internet, de mecanismos de seguridad, de adquisiciones de tecnologías.
6. Recopilación de temas críticos para la generación de capacitación específica.
7. Estructura: tipo de funciones de áreas de tecnología Informática.

En este corto período se registraron tres plenarios (su convocatoria es mensual), la constitución del Grupo Promotor y varios grupos *ad*



*hoc* están trabajando a pleno en temas que son básicos e iniciales para un gobierno electrónico. Quizás son muy elementales aún, pero el no haberse encarado hasta el presente hizo poco serio el tramo anterior.

Quedan muchas cuestiones pendientes, entre ellas, la inclusión de los “otros” actores. Un ejercicio realmente importante del Foro es la definición sistemática de qué otros actores se encuentran involucrados en los problemas y propuestas tratados, a fin de ir confeccionando una lista para ampliar su composición y grupos. La concreción de esta etapa es vital para transformar la tecnología en una herramienta y desmoronar los mitos y apropiaciones que ponen en cabeza del sector informático el gerenciamiento de la información a través de las NTICs. Se sabe que este puede ser un proceso penoso pero inevitable. Su logro está aún en pañales aunque exista un cruce incipiente para dar soluciones informáticas a las áreas de recursos humanos y también para elaborar una tabla única de organismos conjuntamente con la Oficina Nacional de Innovación de la Gestión. Para que el ímpetu puesto fructifique, deberán tomar conciencia de su profesión como “servicio” para contemplar, en todo diseño e implementación, las posibilidades y necesidades de los usuarios de los sistemas. Por ahora defienden el ámbito como un lugar consolidado donde entenderse entre “iguales”. Conforme a la evaluación desarrollada por el equipo del INAP, sobre las opiniones de algunos de sus integrantes (informe interno del 15/1/03), se rescata el alto grado de autosatisfacción por los trabajos emprendidos y por entusiasmo generalizado. Sus objetivos, en cambio, siguen girando en torno a su disciplina profesional ya que requieren una mayor participación “de los asistentes” e involucrar a más organismos.

En las “sugerencias para la mejora de la calidad del Foro”, una de las más notables es la legitimación del espacio frente a los funcionarios políticos para dar viabilidad a las propuestas surgidas en el mismo. Han concluido que “Si bien se registraron algunas dudas –en los talleres–, sobre la viabilidad de las propuestas de soluciones surgidas del Foro, ya que se visualiza como límite a las mismas la voluntad del funcionario político de turno, la lectura de las demandas de los participantes torna necesario propender a afianzar el espacio logrado por medio de acciones efectivas y recomendaciones a dichos funcionarios, de modo de sentar las bases para la adquisición de una legitimidad que en el mediano plazo difícilmente deje de ser observada por el poder político”.

Los “otros actores”, fuera de los políticos, están todavía lejos de su campo de percepción excepto en el Grupo Promotor y en el de “Aplicaciones Transversales”.

Respecto a los “Grupos de Trabajo”<sup>25</sup>, los mismos se autotitularon conforme a sus temas centrales. Entre ellos se destacan *Software Libre*; *Aplicaciones Transversales e Interoperabilidad*. Las actividades desarrolladas son las siguientes:

#### GRUPO DE SOFTWARE LIBRE<sup>26</sup>

Su importancia se ha visto resaltada por la discusión de los proyectos de leyes de *Software Libre*. Existen, en la actualidad, tres proyectos que tienen como ámbito de aplicación a la administración pública local, provincial y nacional. En ese orden se está discutiendo por la legislatura del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de la Provincia de Buenos Aires y por el Legislativo Nacional. Este grupo está generando un documento de recomendación a los poderes legislativos con el objeto de que atiendan la complejidad de la problemática que esos proyectos encaran ya que cada servicio brindado por la APN, y su soporte informático, es singular y requiere, por tanto, una solución específica. Frente a este panorama que representa un cambio tecnológico (que además forma parte minúscula de lo que constituye un cambio global<sup>27</sup>) los expertos del grupo, como los que se encuentran en todo el Foro, están intentando identificar las mejores respuestas y aprovechar las buenas prácticas generadas en la utilización del *Software Libre* a fin de experimentar sobre la pertinencia en cada caso. Identificada una solución correcta, queda pendiente toda la ta-

<sup>25</sup> Estos grupos funcionan, en términos operacionales, como subconjuntos (Falivene; 2000).

<sup>26</sup> Predominantemente el gobierno ha utilizado productos Microsoft en sus aplicaciones. Según el Wall Street Journal (10/12/2002 en [www.elmundo.es/navegante](http://www.elmundo.es/navegante)) en su artículo “*Microsoft presiona a EEUU y al Tercer Mundo para frenar la difusión de Linux*” “...Los programas de software libre son aquellos que utilizan código abierto. Pueden ser copiados y modificados libremente sin tener que pagar copyright o patentes, al contrario que la mayor parte del software propietario (como por ejemplo, las aplicaciones de Microsoft como Windows). En los últimos años su popularidad ha ido aumentando y se ha comenzado a convertir en una alternativa barata, segura y fiable...El más conocido de estos programas es el Linux... que poco a poco se hace hueco en la competitiva industria del software. Grandes multinacionales del sector como IBM, Dell y Hewlett-Packard ya han recurrido a Linux para vender más hardware y servicios. Asimismo, según un informe reciente de la UNCTAD, organismo dedicado al comercio y el desarrollo, dependiente de la ONU, el futuro de las aplicaciones informáticas de los países en vía de desarrollo debería pasar por este tipo de programas, muy asequibles para sus administraciones...”

<sup>27</sup> En IBLNEWS, Agencias, el 10/12/2002 lanzaron la siguiente noticia (“*Predicen que Microsoft ofrecerá software en entorno Linux*”) “...META Group predijo que Linux se utilizaría en cerca de la mitad de los nuevos servidores hacia 2007, subiendo su actual cuota de mercado del 15 al 20%, haciendo difícil que Microsoft pueda ignorar a Linux como plataforma para sus bases de datos, sus servidores de Internet, y sus aplicaciones para los programas de correos electrónicos...” <http://iblnews.com/news/noticia.php3?id=56931>

rea de capacitación para el sector donde se aplique. Para conocer el universo de situaciones sus miembros están finalizando una encuesta respecto al software utilizado en todos los organismos de la APN.

Es importante hacer notar que lo que resulta innovador es, por un lado, esta actitud colaborativa y proactiva con los poderes legislativos y, por otro, la iniciativa de relevar el universo tecnológico como insumo para su propia labor.

#### *Grupo de Aplicaciones Transversales:*

Se ocupa del:

- Desarrollo e implementación de un sistema de consulta universal de expedientes que consiste en la creación de un motor de meta búsquedas que permita el seguimiento de expedientes que circulan entre organismos de la APN. El concepto utilizado es el de “ventanilla única”. Están en etapa de prueba.
- Identificación de soluciones informáticas para la gestión de expedientes y trámites y también para la gestión de recursos humanos:
  - En el caso de expedientes han sido identificados cuatro organismos con soluciones adecuadas, siendo la demanda relevada superior a los treinta organismos.
  - En el caso de recursos humanos han sido detectadas y ofrecidas soluciones informáticas correspondientes al Ministerio de Justicia, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y el Sistema Interuniversitario (SIU).
- Elaboración de una tabla única de organismos y desarrollo e implementación de un sistema de actualización (elemento básico para la interoperabilidad entre los sistemas). En esta iniciativa está colaborando la Oficina Nacional de Innovación de la Gestión (también perteneciente a la Subsecretaría de la Gestión Pública).

En el tratamiento de la temática vinculada a recursos humanos está prevista la incorporación de otros actores como la Oficina Nacional de Empleo Público y las áreas de recursos humanos nucleadas en el Foro Transversal de Responsables de Recursos Humanos, cuyo órgano rector es aquella Oficina.

### *Grupo de Interoperabilidad:*

En este grupo están tratando de salvar la incomunicación existente entre los sistemas más importantes de la APN desarrollando un proyecto piloto de accesibilidad de datos que apunta a la generación de un registro de sistema de información, esto es, una carpeta o repositorio accesible a los interesados que permita registrar los parámetros de acceso y consulta de las bases de datos cuya información se requiera y esté disponible. También están trabajando en nomencladores únicos de provincias, municipios y organismos<sup>28</sup>.

Algunos de los problemas definidos por el grupo consisten en la falta de normativa que pueda respaldar la circulación de datos y de acuerdos de protocolos entre autoridades de organismos (no hay marco normativo de transferencia de la información). Si no se resuelven los problemas de claridad, consistencia y estructura, y disponibilidad de datos es imposible hablar seriamente de interoperabilidad. Existen además problemas de seguridad informática que afectan la calidad de datos y no están consolidados los procedimientos administrativos; falta de información sobre quién tiene los datos y con qué datos cuenta cada organismo.

Estas dificultades con las que se enfrenta el grupo no son menores y hacen a la preparación básica del gobierno electrónico. Muchas de ellas son comunes a otras transformaciones y ya han sido mencionados por Rocheleau (1997) respecto a la experiencia norteamericana; como ser: datos incorrectos, falta organizacional de control sobre los datos, sabotaje, falta de dedicación de tiempo, escasa motivación para cargar los da-

<sup>28</sup> Construcción de un modelo de trabajo de promoción de un estándar técnico de interoperabilidad, en función de los siguientes problemas detectados (que se reproducen textualmente) :

Datos generados por otros organismos o terceras partes:

- *No todos los organismos tienen sus propios sistemas integrados*
- *No existen procesos de validación de carga*
- *No existe un registro que identifique unívocamente qué datos son producidos por cada organismo*
- *No es conocido por todos la "visibilidad"/"publicidad"/"disponibilidad" de cierto tipo de datos; claramente, aquellos datos de tipo "personal" se identifican como problemáticos, no así los de tipo*

Propuestas generales:

- *Aplicar un estándar técnico de interoperabilidad a una implementación piloto incremental y documentar resultados*
- *Promover un acuerdo para facilitar la utilización de datos entre organismos de la APN en base a una clara difusión del término INTEROPERABILIDAD.*
- *Consensuar una definición común de INTEROPERABILIDAD".*

tos, etc.. Este tipo de fallas hace que el sistema se sostenga con pies de barro. Otra cuestión es la dificultad de compartir información simple. Este es un enorme problema. También en los Estados Unidos muchas organizaciones son reticentes a compartir información porque tienen mayores incentivos para retenerla que para darla, ya que “la información es poder”. Además, existen miedos legítimos de que la información sea mal usada o presentada fuera de contexto si la utilizan “outsiders” y que el grado de exposición a la crítica sea mucho mayor. Como respuesta, la retención de la información termina siendo su propio escudo.

Frente a ello, Rocheleau recomienda producir una reingeniería de procesos en todo el conjunto para lograr la mejor utilización de las NTICs, lo que obviamente involucra a un universo de actores y cambios culturales importantes, no sólo modernización a nivel tecnológico. Además, apunta al contenido de la información señalando que, ante su exceso, se requieren capacidades para procesarlo separando lo trivial de lo que no lo es.

## 6. POTENCIALIDADES Y LIMITACIONES DE ESTE TIPO DE FORMAS INSTITUCIONALES

### LAS TRABAS INSTITUCIONALES

Debe reconocerse que, a pesar de su corta existencia, el Foro parece estar venciendo una de las trabas mayores para la implantación exitosa de las NTICs, que es la estructura burocrática jerárquica; o por lo menos, tiende a ello a través de una morfología de redes por ahora *sui generis*, habilitada por la insostenible situación institucional previa.

Sin embargo, les falta la colaboración política en lo que hace a la disposición para crear medidas coherentes como resultado de las propuestas que se elaboran. No es poco estar superando este obstáculo, en su forma más antigua, la que reconoce Weber como “*el honor del funcionario*” que existe “*cuando pese a sus representaciones el superior jerárquico persiste en una orden que a aquél le parece errónea y la ejecuta bajo la responsabilidad del mandante con la misma escrupulosidad que si correspondiera a su propia convicción*” (Girard, 2002). Precisamente, este es el ambiente en el que ninguna forma de gobierno electrónico puede prosperar. Ni que hablar si estas estructuras sirven, en partes importantes, para legitimar corruptelas y el modelo weberiano termina siendo un entramado formal para que funcione lo informal (Kaufman,

1992). Siguiendo la metáfora de Eric Wolf (1980:20), lo formal vendría a ser un barco herrumbroso donde los moluscos (lo informal) se adhieren creando contornos desordenados, difíciles de descifrar y desarticular. Nada más alejado de la transparencia horizontal que requieren las NTICs para hacer un buen uso de ellas.

Su correcta inclusión no debe responder a meras modas tecnológicas. Las formas sinérgicas de los gobiernos electrónicos, montadas sobre redes institucionales, son las maneras más aptas encontradas para dar respuesta a la incertidumbre y cambio continuo que signa la época y que amenaza transformar a todo aparato estatal en un conjunto de funciones desarticuladas e inservibles, incapaces de adaptarse al medio (Kliskberg, 1994: 34).

El modelo jerárquico no es el único obstáculo a la implantación de buenas prácticas de gobiernos electrónicos. Algo similar sucede con el New Public Management (NPM). Aunque uno de sus objetivos sea la incorporación de las NTICs y otro “la mejor atención al cliente”, excluyen toda intervención de éstos en “cómo se hacen las cosas” interesándose sólo por el control de resultado. Los mejores gobiernos electrónicos, en cambio, asocian a los actores destinatarios desde las etapas más tempranas del diseño de políticas, manteniendo su participación en todo el proceso decisorio, en el de implementación y en el de evaluación<sup>29</sup>. Lo hacen desde lo que Pal (2001) identifica como “modelo sociocibernético de gobernabilidad” donde se reconoce la distribución extensa de la inteligencia (que implica el derrumbe de los monopolios de conocimiento, distribución y acceso a la información para todos los actores), la estructura horizontal (que sustituye las jerarquías por la conectividad) y la posibilidad de acción simultánea de los asociados (Fleury, 2002).

El Foro está a mitad de camino entre el modelo jerárquico y el NPM, rompiendo trabas de modelos anteriores, como el weberiano. Le falta aún cierto impulso para atravesar el NPM y tomar una forma más adecuada a los requerimientos del mundo presente. Cabría preguntarse si

<sup>29</sup> “Puede decirse que en el modelo jerárquico el rol del Estado es de monopolio sobre las políticas, el NPM reduce ese rol a un mero control de resultados, y en el modelo de redes el estado es más bien un coordinador entre partes” (Girard, 2002). Por otra parte, mientras el NPM representa un intento de trasladar ideas gerenciales del sector privado al público, como orientación al cliente y la introducción a mecanismos de mercados, el modelo de gerenciamiento de redes se centra más en la mediación y coordinación interorganizacional en la formulación de políticas (Klijn; Eric-Hans, 200: 136). “Es posible ver las redes como un modelo de intermediación de intereses o como una nueva forma de “governance” en la cual el Estado, si bien es un actor relevante (quizá el más importante), ya no ocupa un papel central” (Girard, 2002). El modelo se corresponde con el de gobiernos electrónicos asociativos mencionados en la Introducción.

en este proceso podrá asumir “la mejor atención al cliente” interno y externo aunque ya existe un avance con el Foro de Recursos Humanos y la Oficina Nacional de Innovación de la Gestión. En todo caso, lo que en este estadio parece más difícil es incluir al usuario externo en “cómo se hacen las cosas”, base del modelo de *policy networks* y de *governance*. Tales modelos resultarían más que difíciles en gobiernos como los de la Argentina que se han desentendido de muchas de sus funciones esenciales y que ni siquiera controlan los servicios privatizados, como lo requiere el NPM.

#### SISTEMA COMPLEJO Y REDES

Estos foros, en definitiva, son redes transversales de macro procesos formadas por decisión gubernamental, y estas características abren cuestiones a tratarse, como la gestión del conocimiento en redes, la especificidad de las redes ligadas a la función, sus grados de profundidad, las dificultades de su gerenciamiento, el tipo de aval que requieren de los políticos y las acciones que podrían legitimar su accionar. Por último, cómo integrarlas a sus propias organizaciones.

El conocimiento basado en redes no es sólo el adquirido mediante creación sino también por transferencia de un conocimiento que existe en otra parte. Es una manera de acelerar el acercamiento al estado del arte y de un modo muy económico (Vikas Nath, 2000). El mundo privado hace mucho que ha descubierto este aprendizaje en sus propias empresas. El trabajo informacional consiste, precisamente, en aprender. Esta función “*ha venido a situarse en el corazón de la estrategia de las organizaciones*” (Maturana, 2002).

Esto por el lado del conocimiento y experimentación (como los sistemas y aplicaciones que el Foro está creando en este momento). Respecto a qué tipo de redes conforma, habría que tomar el concepto de redes institucionales de gobierno.

*“Las redes son estructuras de interdependencia que involucran a múltiples organizaciones o partes de ellas y en las cuales cada unidad no es una subordinada formal de las otras en arreglos de tipo jerárquicos. Estas redes exhiben algún grado de estabilidad estructural y se extienden más allá de los vínculos formalmente establecidos y de los lazos legítimos de las políticas. La noción de redes excluye las jerarquías profesionales y los mercados perfectos, pero incluye un amplio rango de estructuras intermedias. En ellas, los administradores no pue-*

*den esperar ejercer una influencia decisiva en virtud de su posición formal” (Falivene, 2000).*

En los foros organizados por el gobierno argentino los canales y comunicaciones informales están claramente ligados a la función. Los gerentes generales hablan con gerentes generales. Estos canales informales basados en la relación entre pares de individuos *“son los más frecuentes y, en general, responden a la pregunta de a quién recurrir cuando ocurre un problema interorganizacional o con quién hablar cuando se necesita información confiable para resolver un problema”* (Falivene, 2000). Pero además, como bien apunta Rovere (1998:30) desde la psicología social, *“las redes son redes de personas, se conectan o vinculan a personas, aunque esta persona sea el director de la institución y se relacione con su cargo incluido, pero no se conectan cargos entre sí, no se conectan instituciones entre sí... Por esto se dice que redes es el lenguaje de los vínculos, es fundamentalmente un concepto vincular”*.

Las redes pueden, a su vez, tener distintos grados de profundidad. Para analizarlos, Rovere propone un esquema ascendente de clasificación de los vínculos en relación con el nivel, las acciones y los valores que intervienen. Los niveles comienzan con el reconocimiento, luego el conocimiento, la colaboración y la cooperación y, por último, la asociación (Fleury, 2002).

NIVEL	ACCIONES	VALOR
5. Asociarse	Compartir objetivos y proyectos	Confianza
4. Cooperar	Compartir actividades y recursos	Solidaridad
3. Colaborar	Prestar ayuda esporádica	Reciprocidad
2. Conocer	Conocimiento de lo que es o hace el otro	Interés
1. Reconocer	Destinadas a reconocer que el otro existe	Aceptación

Fuente: Rovere (1998:35).

El gerenciamiento de las redes constituye uno de sus mayores problemas, ya que su subsistencia dependerá de que los procesos diseñados puedan establecerse en forma continua, estable y duradera<sup>30</sup>. Como ya no es posible sostener la coordinación jerárquica, los actores tienen

<sup>30</sup> Tema no desarrollado aún por la literatura en la extensión necesaria.



que “confiar en la auto-coordinación horizontal..., lo que puede servir como un equivalente funcional de la jerarquía” (Börzel,1997). La confianza y el consenso estarían ocupando el lugar de vértice jerárquico. Estos procesos requieren ser gerenciados de maneras especiales como para que la conducción de los mismos no tenga características jerárquicas sino que consista en acuerdos fruto también de pequeñas incentivaciones (como las actividades del Grupo Promotor quien recoge las iniciativas lanzadas en los plenarios del Foro y las vuelve a presentar en forma gerenciada para su concreción). Es cierto que existen dificultades para poder determinar *ex ante* las metas y, por ende, establecer criterios de evaluación, pero operar en forma contraria, predeterminando los procesos y resultados esperables, supondría un estilo de conducción que destruiría la confianza y el consenso basado, precisamente, en su horizontalidad.

¿Cuál es el aval que podría legitimar estas iniciativas y darle permanencia? El aval de los políticos para dar legitimidad general a las acciones de gobierno, y enfrentar el descrédito creciente, debería consistir en abrir el juego de las políticas de Estado en el sentido de la “*governance*”, como inicialmente parecía haber sido la intención de la “Mesa del Diálogo”. “*Las políticas ya no (deberían ser) más un producto tecnocrático singular, por ejemplo, producto de administrativos, políticos y expertos*” (Edelenbos, 1999: 570). Y ésta posición abre numerosas preguntas que tiene que ver con los “otros actores”, cuando involucrarlos y de qué modo. El gobierno sigue creyendo posible transitar por una democracia delegativa que ya no está en la voluntad de los ciudadanos. Retacear la participación para evitar conflictos y mantener el control no es un procedimiento que genere beneficios sino aún más conflictos en estas épocas. Tendrán que entender los políticos, y ser incitados a ello también por sus estamentos burocráticos que, para lograr puntos de vista integrales sobre problemas de políticas específicas y obtener logros ricos, es mejor impulsar una alta participación de los “otros actores involucrados” desde los inicios. Para ello deberá pensarse más en términos de variación y divergencia que en la selección y convergencia.

Queda también por verse cómo una red transversal puede interactuar e integrar a sus propias organizaciones, ya que debe comprometerse a todo el sistema para que funcione lo que cada subsistema realiza. La conciencia de la interdependencia es esencial para estas formas de funcionamiento. Seguramente, las organizaciones individuales verán esta transversalidad como amenaza ya que implica la pérdida de independencia y del control sobre sus asuntos e indeterminación de los resultados cuando se les demanda una inversión en recursos colaborativos (Hudson, 1999). Les queda por entender que nadie pierde el poder de

veto en estas instancias y que pueden bloquear el proceso de interacción y retirar sus recursos. Sin embargo, en la Argentina de hoy esto no es tan fácil debido a que la crisis está presentando oportunidades de interacción que son vistas como puntas salvadoras a problemas a los que no se les identifica otra solución, amén de la vigilancia que sobre el gobierno ejerce la comunidad para que dé alguna muestra de eficiencia y eficacia.

#### BURÓCRATAS CREATIVOS Y POLÍTICOS DESINTERESADOS

Si bien Argentina y muchos otros países de América Latina han generado situaciones de desinterés político en medio de algunas iniciativas internas de la burocracia, este no es un fenómeno particular. De un modo mucho más leve se ha registrado en países del primer mundo. Es muy interesante un reporte realizado por Roberto Gualtieri para la OCDE (*"Impact of the Emerging Information Society on the Policy Development Process and Democratic Quality"*, 1998) con el fin de explorar cómo las NTICs y la emergencia de la Sociedad de la Información están cambiando la forma en que los gobiernos manejan la información y los procesos de decisión política. Si bien Gualtieri detecta diferencias entre los gobiernos miembros relevados, pudo establecer núcleos comunes: así como en los políticos el impacto y la adhesión a las NTICs era menor, lo contrario sucedía en las burocracias, que asumían su nuevo rol de sintetizadores de la información circulante para proveer de insumos y asesoramiento a funcionarios y políticos. Entonces, es en la burocracia que se estaban planteando problemas que ya son tradicionales en el gerenciamiento de la información: como qué se recolecta, qué se revela, qué se guarda. Gualtieri también advierte que la burocracia, en su interés, no representa un frente común. El nivel alto no está involucrado con esta problemática. Sólo requiere ser informado y que otros verifiquen la información.

Para quienes toman las decisiones, la burocracia es su primera fuente informativa y la necesitan, pero así como los altos funcionarios y políticos son requirentes de información, se muestran muy reacios a darla y abrir el juego, transparentando su gestión.

Es probable que los procesos de incorporación de actores públicos a estas temáticas sean vertiginosos, sobre todo en el primer mundo, y que hoy, en el 2003, la situación haya variado positivamente mientras que, en los países como Argentina, suceda todo lo contrario.

## 7. DILEMAS Y PERSPECTIVAS MÁS ALLÁ DE LAS TECNOLOGÍAS

*“La capacidad de aprendizaje de una sociedad depende de las personas, en este caso compartiendo una cantidad enorme de saberes que están asociados a diferentes tipos de agentes económicos y sociales que será preciso integrar. Si hablamos de personas en la Sociedad de la Información debemos preocuparnos por analizar las normas, reglas y mecanismos que integran a los individuos en un grupo que actúa colectivamente. El factor de integración es el conocimiento que comparten...Consideramos que los cambios institucionales, particularmente en los países de América Latina y el Caribe, están siendo analizados en mucho menor grado que la tecnología como elemento determinante de la Sociedad de la Información...Excluir del debate y de la acción los necesarios cambios institucionales que supone la revolución digital es hacerse una trampa al solitario, es perder de vista la magnitud de la transformación que estamos viviendo. El principal problema de los países de América Latina y el Caribe sigue siendo su incapacidad institucional para acompañar y adaptarse a los cambios, particularmente ... para considerar un nuevo y complejo marco institucional que permita gestionar un conocimiento distribuido que es preciso integrar” (Valenti López, 2002).*

Estas son algunas de las razones por las que el Foro ha sido tomado como centro de debate en cuanto a sus potencialidades. Es probable que esos cambios institucionales no puedan ser desarrollados por la clase política y ella, en plena crisis, termine habilitando a la burocracia para resolver lo que por sí misma no puede. Se sabe, sin embargo, que un proceso de estas características está lleno de limitaciones. La tecnología no puede resolver barreras y obstáculos que son del campo de las políticas. El desarrollo de las NTICs y de la Sociedad de la Información debe estar enmarcada en una política general delineada en un plan estratégico a mediano y largo plazo el que ronde, entre muchas otras cuestiones, temas tales como el “para quiénes”, “con quiénes”, “con qué”, “cómo”, “con cuáles contenidos”, “con qué resultados”, “con qué tipo de normas”. Este sería el ámbito propicio, aún inexistente, para insertar al Foro.

Quedan por volcar algunos párrafos sobre otras cuestiones, a modo de cierre: Qué puede organizar este nivel burocrático por sí mismo y cuáles son sus propios obstáculos; qué es esperable de un sector seleccionado clientelísticamente, qué capacidad de gestión social pueden

desarrollar respecto a sus propias iniciativas; en fin, y cuán aptos son para impulsar la creación de la plataforma básica.

#### AUTONOMÍA Y OBSTÁCULOS INTERNOS

Existen algunos emprendimientos que el nivel burocrático podría hacerse cargo para superar otros obstáculos de índole organizativa, gestional y comunicacional si, por ejemplo, a través de estos foros conforma redes altamente integradas con los “otros actores” internos aunque sea para garantizar la interacción de los procesos intra e interorganizacionales, ya que este estamento no tiene poder ni cobertura legal para diseñar y construir procesos participativos con otros actores sociales<sup>31</sup>. Para estas integraciones “domésticas”, los grados ascendentes de profundidad de Rovere ya mencionados podrían ser aplicables a la expansión de la red, a su interacción con otras redes y a la inclusión de lo que aquí se identifica como los “otros actores” internos. En el caso del Foro, es posible que entre pares informáticos la profundidad de la red esté alcanzando niveles máximos, pero en su expansión hacia los otros actores internos recién están aproximándose a un primer nivel de reconocimiento, sin alcance certero hasta el presente. Esta apertura supone resolver complejos problemas de lenguaje y de percepción. El lenguaje con el que opera el Foro es un elemento básico para restringir o ampliar el espacio participativo. Por ahora, el usado es sólo entendible entre pares. Retomando a Rovere (1998) el reconocimiento del otro/s distinto/s expresaría su aceptación. En casos extremos, la dificultad de la interacción es que no se ha hecho conciente esas otras existencias. Y aún admitiéndolas, ese otro/s todavía debe ser percibido como un par e incluirse de ese modo en el lenguaje propio,

<sup>31</sup> Bucarelli, Filippo (2001), refiriéndose a los obstáculos organizacionales, gestionales y comunicativos detectados en Italia, dice que:

- En el nivel organizativo y gestional, calcula que en más del 40% de los proyectos, los factores críticos residen en la *“difícil coordinación de los recursos internos y en la escasa disponibilidad de competencias que permitan monitorear la evolución del proyecto”*. Sin embargo, para que el cambio tecnológico opere es necesaria la interacción de los procesos internos, que involucran a las unidades que forman la organización. *“Tal configuración desplaza la centralidad de las intervenciones desde la atención a las tecnologías y su uso hacia el componente organizativo: a la descentralización y a la difusión de las responsabilidades”*.
- En el nivel comunicativo, debe desarrollarse la capacidad institucional de comunicar, tanto interna como externamente. *“Mientras las administraciones manifiestan la voluntad de dar visibilidad externa cuando existen cambios en curso utilizando Internet como ventanilla informativa, el 50% de los proyectos no son conocidos internamente y las unidades organizativas involucradas no están informadas sobre los desarrollos futuros de las iniciativas”*.

lo que significa transformar el lenguaje para que sea entendido en forma común. Esto se da cuando el conocimiento que pueden aportar “los otros” comienza a ser necesario desde un mundo que se define como una realidad compartida para estos actores en conjunto.

El Foro aún se muestra reticente en este sentido, salvo el Grupo Promotor y el de “Aplicaciones Transversales”. Embarcados en una producción frenética y entusiasta de aplicaciones y sistemas, se encuentran frente al riesgo de excluir a los destinatarios no informáticos que deberán utilizar de esas aplicaciones. Al no incluir los “otros lenguajes” carecen de información sobre la pertinencia de lo que están haciendo en términos de necesidades organizacionales y su “usabilidad” (lo que puede condenar a sus sistemas a ser aptos sólo para entendidos con brechas imposibles de salvar desde la capacitación).

¿Cuánto de esto perciben? ¿Cuánto de esto percibirán? ¿Cuál es el esfuerzo “no jerárquico” pertinente del Grupo Promotor para generar esta percepción? Estos son algunos de los interrogantes a agregar a los muchos otros que aparecen en el texto.

*Clientelismo:* A pesar de que muchas de las designaciones de los integrantes del Foro han obedecido, seguramente, a favoritismos, este sector integra, por propia voluntad, un cuerpo comprometido con los problemas de un gobierno que está lejos de ser el que los eligió. Puede que la misma especialización de tareas genere reglas de selección donde la profesionalidad sea determinante. Entonces, puede decirse que este tipo de burocracia (inserta en una planificación estratégica situacional y adaptativa) tiene la potencialidad para crear las condiciones básicas del gobierno electrónico y que, como formación institucional en red, puede lograr un mejor gerenciamiento de recursos y una mayor eficiencia e impacto que los expertos ocasionalmente contratados a través de consultoras o los grupos de elites que trabajan aisladamente y cuyo poder es visto como transitorio para el conjunto de la APN. Una buena estrategia al respecto sería integrarlos al diseño e implementación de políticas pese a su historia “clientelística” ya que no parece que el tiempo la desarrolle sino que la va borrando.

*Gestión social de sus propias iniciativas:* Respecto a la continuidad del Foro y su desarrollo, queda pendiente saber si esa burocracia tiene un grado de autonomía suficiente para mantener esta red y, especialmente, si dichos profesionales (con tantas dificultades para constituir un campo interdisciplinario) pueden madurar esa posibilidad y abrir el juego. Por lo visto, en algunas situaciones el Foro se está transforman-

do en un gestor social de sus propias iniciativas, construyendo la viabilidad de sus proyectos. Tal es el caso del grupo de *Software Libre* que pretende legitimar su voz frente a los poderes legislativos ya que parte de los proyectos en curso mencionados comprometen al sector informático público en su implementación. Para ello están generando sus propias propuestas y también su información pormenorizada del *software* utilizado en las área de gobierno.

*Aptitud para impulsar la creación de la plataforma básica:* La misma estará condicionada al diseño de sus estrategias para:

- Establecer una base de relaciones que permita formular y reformular consensos que sostengan la plataforma básica en elaboración y legitimen sus productos;
- Planificar y mantener vínculos con representantes de organismos de todos los poderes del estado y con el ámbito privado para legitimar sus acciones;
- Establecer puntos de consulta permanentes con los usuarios para el diseño de diversos indicadores de resultados como, por ejemplo, índices de calidad, de satisfacción, etc. de sus propuestas, aplicaciones y sistemas;
- Implementar estrategias para superar situaciones de inercia institucional o de resistencia al cambio en sus propias organizaciones.

Deberá verse cuáles de estos procesos son capaces de desarrollar y la medida de sus propios tiempos. De ello dependerá su éxito o su fracaso.

## BIBLIOGRAFÍA

- BASSI, ROXANA Y RABADÁN, SILVIA. CTC. *Un proyecto del Programa Sociedad de la Información. Centros Tecnológicos Comunitarios. La experiencia argentina*. En Seminario sobre "Apropiación Social de Tecnologías de la Información y la Comunicación en América Latina y el Caribe Perú". 17 a 24 de Marzo de 2002. Ponencia. Inédito
- BÖRZEL, T., ¿Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea. En [http://seneca.uab.es/antropologia/redes/\\_enlinea/policynet.pdf](http://seneca.uab.es/antropologia/redes/_enlinea/policynet.pdf)
- BUCARELLI, FILIPPO Y GRASSI, PAOLO. *El e-government para el desarrollo del territorio*. Ponencia en el VI Congreso de la CLAD. Buenos Aires. 2001.
- CARLLINNI, JOSÉ M. Y ROTSZTEIN, RICARDO ARIEL. *Foro Permanente de Responsables Informáticos. Una experiencia PPGA dentro de la Administración Pública Nacional de la República Argentina*. Ponencia presentada en "Metodologías de participación, redes y movimientos sociales" en el Seminario "Gestao Democrática das Cidades" (Porto Alegre, Brasil) Noviembre 2002.
- CASTELLS, MANUEL. *La era de la información*. Volumen 1: La sociedad red. Segunda edición. Madrid, España: Alianza Editorial, 2000.
- COMISIÓN EUROPEA (1998) 585. *La información del sector público: un recurso clave para Europa*. Libro Verde sobre la información del sector público y la Sociedad de la Información.
- ECHEGARAY, FABIÁN. *Razones para un optimismo politológico* en Revista "Nueva Sociedad" no. 179 "Argentina. Fin del sueño". Mayo-junio 2002. Venezuela
- EDELENBOS, JURRIEN (Netherlands) *Design and Management of Participatory Public Policy Making Public Management*, an International Journal of Research and Theory. Vol 1, No.4, pp 571-578, december 1999. United Kingdom.
- EVANS, PETER. *El estado como problema y como solución en Desarrollo Económico*. Revista de Ciencias Sociales (IDES. Argentina) No. 140 Vol. 35 enero-marzo 1996. p 529-562.
- FALIVENE, GRACIELA. Trabajos desarrollados durante la II Cátedra Virtual UNESCO-CLAD. Julio-octubre 200 sobre "Redes Interorganizacionales y su gerencia en la Administración Pública". Inédito.
- FLEURY, SONIA. El desafío de la gestión de las redes de políticas. IIG-BIBLOS. Biblioteca de Ideas. SIN: 1560-5264. No. 12-13. 17/12/2002. [http://www.iigov.org/revista/?p=12\\_09](http://www.iigov.org/revista/?p=12_09)

- FRADKIN, RAÚL O. *Cosecharás tu siembra. Notas sobre la rebelión popular argentina de diciembre de 2002*. Prometeo Libros. Buenos Aires. Argentina. 2002
- GASCÓ, MILA Y EQUIZA, FRAN. FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSICIÓN A LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO: EL CASO ARGENTINO. En IIG-BIBLOS. Biblioteca de ideas. Desarrollo humano e institucional en América Latina: DHIAL 3. 26 de nov. 2002. ISSN:1577-5232. [http://www.iigov.org/dhial/?p=36\\_04](http://www.iigov.org/dhial/?p=36_04)
- GEAN (Grupo de Expertos de Alto Nivel) *La construcción de la sociedad europea de la información para todos nosotros*. Informe final. Abril de 1997. Entre los miembros del grupo GEAN se encuentran: Blankert, Hans; Bosch, Gerhard; Castells, Manuel; Connellan, Liam; Carlson, Birgitta, y muchos otros más. El grupo está presidido por el Prof. Luc Soete [http://europa.eu.int/ISPO/docs/topics/docs/hlge\\_final\\_es\\_97.doc](http://europa.eu.int/ISPO/docs/topics/docs/hlge_final_es_97.doc)
- GIRARD, FERNANDO. *Políticas públicas y tecnología: el Comité Nacional para la Sociedad de la Información. Un proyecto en red*. Colección de Documentos. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Documentos. 2002 [http://www.iigov.org/documentos/?p=6\\_0086](http://www.iigov.org/documentos/?p=6_0086)
- GRAMBERGER, MARC. *Citizen as Partners*. OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy Making (Colección "Governance") 2001. Versión preliminar.
- GUALTIERI, ROBERTO. *Impact of the Emerging Information Society on the Policy Development Process and Democratic Quality*. OECD 1998. PUMA (98)15 <http://www.oecd.org/puma/>
- HERZOG, ROMAN. *Internet und Politik in Lateinamerika: Argentinien*. Vervuert Verlag. Frankfurt am Main. 2002. Tomo V. [www.rrz.uni-hamburg.de/IIK/nikt/s\\_final.html](http://www.rrz.uni-hamburg.de/IIK/nikt/s_final.html)
- HUDSON, BOB y otros (U.K.) *In Pursuit of Inter-Agency Collaboration in the Public Sector. What is the Contribution of Theory and Research?* Public Management, an International Journal of Research and Theory. Vol 1, No.2, pp 235-260, June 1999. United Kingdom.
- JUNQUEIRA, L. P. E INOJOSA, R. M. *Gestão dos serviços públicos de saúde: em busca de uma lógica da eficácia*. Revista de Administração Pública. Vol. 26 (1992) No. 2.
- KAUFMAN, E. *Mundos morales burocráticos. El orden de la trasgresión institucional*. Ponencia presentada en el Congreso Internacional de Antropología CICAIE. "Las dimensiones culturales y biológicas del cambio global". México.1992. También en <http://www.inap.gov.ar/asistencia/casos/textoscompletos/mundo.htm>
- KLIJN, ERIC-HANS y otro (Netherlands) *Public Management and Policy Networks. Foundations of a Network Approach to Governance Public*



- Management, an International Journal of Research and Theory*. Vol 2, No.2, pp 135-158, June 2000. United Kingdom
- KLISKBERG, BERNARDO (compilador) *El rediseño del estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio. Una agenda estratégica para la discusión en El rediseño del estado. Una perspectiva internacional*. Instituto Nacional de Administración Pública de México. Fondo Cultura Económica. 1994, pp.19-37.
- LÁSCARIS COMNENO, TATIANA. *Estructura organizacional para la Innovación Tecnológica. El caso de América Latina*. OEI. Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación. Número 3 / Mayo - Agosto 2002 <http://www.campus-oei.org/revistactsi/numero3/art02.htm>
- Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos, presentado ante el Consejo de Ministros de España el 4 de febrero de 2000. <http://www.map.es/docu/libro/pdf.htm>
- MATURANA, RICARDO ALONSO. *La empresa informacional y el trabajo informacional. Penélope revisited: la empresa red como organización que aprende y desaprende. El nuevo orden emergente de las cualificaciones informacionales recombinantes*. OEI: Revista No. 2. / enero-abril 2002. <http://www.campus-oei.org/revistactsi/numero2/maturana.htm>
- MINTZBERG, H. Policy as a field of management theory. *Academy of Management Review*. Vol. 2 (1977), n° 2, pp. 88-103.
- NATH, VIKAS. *Knowledge Networking for Sustainable Development*. KnowNet Initiative. London School of Economics. Abril 2000. <http://www.vikasnath.org>
- OSBORNE, DAVID. Disertación Reinventando el Gobierno publicada en Revista "APORTES para el Estado y la Administración Gubernamental". Asociación de Administradores Gubernamentales (Otoño 1996). <http://www.ag.org.ar/aportes.htm>
- PAL, L. Virtual Policy Networks: The Internet as a Model of Contemporary Governance? 1997. [http://www.isoc.org/isoc/whatis/conferences/inet/97/proceedings/G7/G7\\_1.HTM](http://www.isoc.org/isoc/whatis/conferences/inet/97/proceedings/G7/G7_1.HTM)
- PÉREZ, GERMÁN. *Modelo para armar: complejidad y perspectivas de la protesta social en la Argentina reciente*. "Argumentos": Revista electrónica de crítica social. Vol I, no. 1. Diciembre 2002. <http://www.fsoc.uba.ar/invest/iigg/argumentos/articulos.htm>
- PUCCIARELLI, ALFREDO. Una asignatura pendiente. "Argumentos": Revista electrónica de crítica social. Vol I, no. 1. Diciembre 2002. <http://www.fsoc.uba.ar/invest/iigg/argumentos/articulos.htm>

- ROCHELEAU, BRUCE. Government Information System Problems and Failures: a Preliminar Review *The Pennsylvania State University*. 1997.
- ROVERE, M. Redes en Salud. 1998. *www.rosario.gov.ar*. Mencionado como disponible por Fleury (2002).
- TAMAYO, M. El análisis de las políticas públicas en BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. (comps.): *La nueva Administración Pública*. Madrid, España: Alianza Universidad Textos, 1997.
- VALENTI LÓPEZ, PABLO. "La Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe: TICs y un nuevo Marco Institucional". OEI: Revista iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación. Número 2/Enero-Abril 2002. <http://www.campus-oei.org/revistactsi/numero2/valenti.htm>
- WOLF, ERIC. R., CLYDE MITCHELL J. y otros. "Relaciones de parentesco, amistad y de patronazgo en las sociedades complejas", Eric Wolf en *Antropología social de las sociedades complejas*. Compilacion de Michael Banton. Alianza Universidad. Madrid. 1980.



# E-Gobierno en la difusión de información ambiental en México

RAÚL PACHECO VEGA<sup>1</sup>

## RESUMEN

En años recientes, el creciente acceso al Internet ha permitido que la sociedad civil se involucre más en los procesos decisorios gubernamentales. Los registros de emisiones y transferencia de contaminantes son un ejemplo de instrumento de política en que la diseminación de información hacia el público se hace por medios electrónicos. Mientras que en EEUU y Canadá, estos instrumentos son fácilmente accesibles via Internet, el RETC en México aún no permite esto. El presente trabajo describe las experiencias de diseminación de información de materiales tóxicos en algunos países, resaltando las cualidades que el RETC mexicano debería de cubrir como mínimo, así como el papel que la diseminación electrónica tendrá en la participación de la sociedad civil en los procesos de gobernabilidad y el adecuado manejo de tóxicos.

## 1. INTRODUCCIÓN<sup>2</sup>

En años recientes, el concepto de gobierno electrónico ha comenzado a tener un mayor impacto en los procesos de diseño e implementación de políticas públicas. Las instancias gubernamentales han caído en cuenta que utilizar el Internet para proveer servicios públicos a sus ciudadanos les

<sup>1</sup> Doctor en Manejo de Recursos y Estudios Ambientales. Institute for Resources, Environment and Sustainability, The University of British Columbia.

<sup>2</sup> Agradezco los valiosos comentarios editoriales de Obdulia Vega López y Sigfrido Pacheco Vega en borradores previos del capítulo. Así mismo, agradezco el financiamiento del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología en México (1999-2003) y de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte para participar en las reuniones del Grupo Consultivo sobre Registros de Emisiones y Transferencia de Contaminantes en Marzo del 2001

permite tomar ventaja de un sistema de distribución de amplio espectro y con un gran potencial para minimizar el tiempo de entrega de un servicio al ciudadano. Por ejemplo, en los Estados Unidos, hay estimados de que para el 2005, el gobierno habrá gastado \$6,200 millones de dólares en soluciones electrónicas para la provisión de servicios públicos.

La utilización de Internet ha invadido un gran número de ámbitos de política pública, inclusive la política ambiental. Específicamente, los instrumentos de política ambiental de tercera generación (Vega-López y Pacheco-Vega 2000), basados en la diseminación de información, son particularmente conducentes para su implementación a través de estrategias de gobierno electrónico (*e-government*).

El presente trabajo examina las principales características de los instrumentos de política ambiental basados en la diseminación de información, prestando particular atención a los inventarios de emisiones de tóxicos (denominados oficialmente registros de emisiones y transferencia de contaminantes, RETC). Estos instrumentos representan la nueva generación de estrategias gubernamentales para incrementar la transparencia y participación ciudadana en la toma de decisiones sobre asuntos ambientales (Pacheco y Nemetz 2001, Pacheco Vega y Vega López 2001).

El capítulo está organizado como sigue: En primer lugar, después de una breve introducción a la noción de gobierno electrónico, hago una revisión breve de los fundamentos teóricos de los RETCs, con una pequeña introducción a la teoría de instrumentos de política ambiental. Posteriormente, establezco un análisis de los niveles de desarrollo de los RETCs en diversos países, poniendo especial énfasis en el Toxics Release Inventory (TRI) de EEUU y en el National Pollutant Release Inventory (NPRI) de Canadá. Estos instrumentos se encuentran implementados en forma totalmente electrónica (a diferencia del mexicano). En la tercera sección, describo las características del RETC mexicano desde 1994 hasta el 2001, así como algunas estrategias de la sociedad civil mexicana para diseminar información sobre tóxicos via Internet. En la última sección delinee una estrategia para su implementación bajo la modalidad de gobierno electrónico en México y analizo el futuro del RETC mexicano del 2001 en adelante.

---

y Octubre del 2002. Tengo una gran deuda con los participantes en dichas reuniones (primordialmente ONGs ambientalistas) a quienes entrevisté, los cuales están mencionados en el texto del capítulo. Obviamente, todos los errores y omisiones del presente trabajo son responsabilidad mía, y ninguna de las organizaciones o personas mencionadas debe ser considerada responsable de la forma en la cual he interpretado sus enunciados o ideas.

## 2. EL CONCEPTO DE GOBIERNO ELECTRÓNICO EN MÉXICO

En la última década (1990-2000), la noción de gobierno electrónico (*e-government*) empezó a emerger en los países desarrollados, particularmente en los Estados Unidos de Norteamérica. Durante la campaña electoral para la Presidencia de los EEUU, una de las promesas de campaña de ambos candidatos fue la implantación de *e-government* como una prioridad. Este “boom” del ‘e-gov’ ha tenido también un impacto significativo en otros países, como lo son Argentina, Brasil, Canadá y México. En México, la Declaratoria de Conectividad para el Sistema E-México (firmada el 15 de Julio del 2002 en la Residencia Oficial de Los Pinos) estableció las líneas directrices para el desarrollo de un programa de implementación de tecnologías de la información en todo el territorio mexicano. Este proyecto tiene, entre otros objetivos, incrementar el acceso a recursos informáticos, fortalecer la adopción de tecnología digital en comunidades tradicionalmente marginadas de este tipo de herramientas, y enlazar a los usuarios de los servicios gubernamentales con el aparato burocrático de una manera más efectiva y rápida.

El Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006) para México establece en su capítulo 6, apartado 6.3, número 2, inciso b, que uno de los objetivos rectores de las acciones del gobierno Federal incluye la adopción de tecnologías digitales en el país<sup>3</sup>. Esta implementación se hará con una estrategia basada en tres ejes nucleares: Conectividad, Contenidos y Sistemas. Conectividad se refiere a la oferta de servicio de Internet público de alta velocidad a todos los municipios mexicanos. Existen cuatro Contenidos básicos en E-México: e-aprendizaje, e-salud, e-economía y e-gobierno. Estos programas están dirigidos a brindar sistemas integrados de desarrollo en las cuatro áreas sustantivas que involucren la utilización de tecnologías de la información. Finalmente, el aspecto de sistemas se refiere específicamente al diseño y ejecución de las plataformas tecnológicas en las cuales se encuentra soportado el sistema. Los 3 puntos más importantes del eje Sistémico incluyen el Portal del Sistema Nacional E-México, el Punto Neutral de Acceso a la Red y el Data Center e-México, que actuará como centro de cómputo del gobierno. Todos los aspectos del eje de Sistemas están directamente relacionados con el aspecto de ‘hardware’, en cuanto a infraestructura de cómputo, y de ‘software’, en lo relativo a la interfaz con el usuario.

<sup>3</sup> Para más información, el comunicado de prensa oficial de la Presidencia de la República Mexicana se encuentra en: <http://www.presidencia.gob.mx/?Art=3392&Orden=Leer>.

Es interesante notar que la estrategia de E-México esté enfocada en el suministro de servicios tales como educación, salud, apoyo a la competitividad de las empresas e innovación gubernamental. Sin embargo, el aspecto medio-ambiental parece estar completamente ausente de la estrategia, lo cual viene a reforzar la vaguedad que el concepto de desarrollo sustentable sigue teniendo en la creación, diseño e implementación de políticas públicas en la esfera gubernamental. Si, como la literatura indica, el desarrollo sustentable de una Nación implica tomar en cuenta aspectos sociales, económicos, políticos y ambientales en todos los procesos de toma de decisiones (Pacheco-Vega, *et al.* 2001), entonces la estrategia E-México no cumple cabalmente un objetivo de transición hacia la sustentabilidad. El presente trabajo pretende contribuir a la reflexión sobre la necesidad de utilizar el Internet para promover uno de los objetivos primordiales establecidos por la Comisión para el Desarrollo Sustentable en Agenda 21, la participación ciudadana en la construcción, diseño e implementación de nuevos instrumentos de política ambiental.

### 3. UNA BREVE INTRODUCCIÓN A LA TEORÍA DE INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL

En la literatura anglosajona sobre política ambiental, los mecanismos para poder implementar acciones de protección al medio ambiente son los instrumentos de política (*policy instruments*). En contraste, en la literatura hispana el término de política tiende a traer a la memoria ideas sobre el proceso político, la influencia de grupos de presión, el cabildeo y la burocracia. En general, el adjetivo “público” siempre es añadido a la palabra política para distinguirla. En esa tesitura, lo que para la literatura anglosajona es “*policy*”, es política pública para la literatura hispana.

En la literatura sobre política ambiental (doméstica), existen tres modalidades típicas de instrumentos de política (Pacheco y Nemetz 2001):

- 1) Instrumentos regulatorios o de primera generación, los cuales buscan modificar la conducta de la empresa o individuo a través de mecanismos *coercitivos*, obligando al regulado a cumplir con ciertos requisitos (generalmente, niveles de contaminación, estándares tecnológicos, etc.). Este tipo de instrumentos han sido tradicionalmente utilizados en política ambiental y en años recientes han sido criticados ampliamente como ineficientes.

- 2) Instrumentos *económicos*, o de segunda generación, los cuales buscan modificar la conducta de la empresa o individuo a través de mecanismos *monetarios*, induciendo un cambio en su comportamiento cuando una decisión de emitir más contaminantes no resulta económicamente viable (ya sea porque se impone un impuesto, o porque se intercambian permisos de emisión).
- 3) Instrumentos *volitivos*, o de tercera generación, en los cuales la conducta de la empresa o individuo objetivo se ve influida a través de mecanismos de *persuasión y diseminación de información*. El cambio en el comportamiento proviene de la aplicación de normas y estándares morales (“no contaminarás”).

Por definición, los instrumentos no-regulatorios no tienen carácter coercitivo, esto es, su cumplimiento no puede ser demandado ni por las agencias regulatorias ni por los ciudadanos. Esto quiere decir que el gobierno no toma una posición adversarial contra la industria. Con este tipo de iniciativas, los gobiernos buscan distanciarse de las percepciones tradicionales de inflexibilidad, poca participación social y autoritarismo. Los instrumentos de tercera generación permiten reinventar la relación gobierno-industria-sociedad.

Para ser efectivos en su objetivo de minimizar emisiones contaminantes, estos programas requieren que el agente objetivo (la empresa o establecimiento industrial) se vea persuadido de cumplir con los requerimientos del instrumento no-regulatorio (siendo el uso de la persuasión una de las características que ha recibido más críticas, ya que la responsabilidad de cumplir con minimizar las descargas contaminantes recae en la industria y no existe forma de monitorear su cumplimiento). Sin dicho proceso de convencimiento, la efectividad del instrumento disminuye, entre otras razones, porque la posición de la empresa se puede tornar adversarial, bloqueando todo esfuerzo de conciliación de intereses en conflicto.

Existen una gran diversidad de instrumentos informacionales. Entre ellos se encuentran las eco-etiquetas, las ‘tarjetas de puntuación ambiental’ (*scorecards*) y los registros de emisiones y transferencia de contaminantes. Todos ellos se encuentran fundamentados en la misma idea (diseminación de información), pero hacen uso de diferentes estrategias para lograr el mismo objetivo. En los instrumentos informativos, la función regulatoria pasa del gobierno a la sociedad civil o al mercado de consumo. La industria contaminante responde a las reacciones de los clientes en el mercado meta (en el caso de las eco-etiquetas) o a las reacciones de la sociedad civil organizada (en el caso de las



*scorecards* y los RETCs). En ambos casos, la respuesta de la industria proviene de la diseminación de información.

#### 4. FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LOS REGISTROS DE EMISIONES Y TRANSFERENCIA DE CONTAMINANTES (RETCs)

Los registros de emisiones y transferencia de contaminantes son listados que registran la cantidad de sustancias tóxicas que una empresa genera. Las empresas manufactureras reportan anualmente sus estimados internos de producción, emisión y transferencia de tóxicos a una agencia gubernamental ambiental. Esta agencia se encarga de compilar los resultados de todas las industrias y posteriormente hacerlo público. Generalmente, la diseminación de estos resultados concentrados se hace por Internet. El diseño robusto de los programas de consulta de información le permiten a un usuario especificar el tipo de planta a consultar, la localización geográfica, la cantidad de emisiones de una sustancia tóxica en particular, y obtener información sobre tendencias de emisiones a través del tiempo.

Una de las características más importantes de los RETCs es que el mecanismo de influencia sobre el agente objetivo es de tipo indirecto. El agente que recibe la información de la toxicidad de una sustancia, la cantidad emitida y la localización geográfica del contaminante es, en este caso, el público (o los miembros de las organizaciones civiles). Este tipo de mecanismo de influencia es lo que Harrison y Antweiler (Harrison y Antweiler 2001) y Pacheco-Vega (Pacheco-Vega 2002) denominan *mecanismos de segundo orden*.

La segunda característica de los RETCs, que es de importancia preponderante, es la necesidad de una amplia cobertura para la diseminación de la información. Para que el público participe y conozca qué tipo de residuos tóxicos están siendo emitidos en su localidad, es pre-requisito que la diseminación de datos sea de amplio espectro. Por ejemplo, en Estados Unidos, el TRI emite un reporte anual impreso, pero no se queda solamente ahí, sino que también publica los resultados en Internet para que sean accesibles en tiempo real<sup>4</sup>. Cualquier ciudadano con acceso a una computadora y a Internet puede explorar el TRI y determinar la cantidad de sustancias consideradas tóxicas que están siendo emitidas por:

<sup>4</sup> Para acceder al TRI, utilizar la siguiente dirección electrónica: <http://www.epa.gov/triexplorer/chemical.htm>

- Región geográfica
- Compuesto químico emitido
- Industria
- Año

Así mismo, pueden hacerse cálculos de emisiones:

- Totales o
- Por medio
  - Emisiones al agua
  - Emisiones al aire
  - Inyecciones subterráneas
  - Transferencias fuera del sitio o
  - Transferencias dentro del sitio

La tercera característica que hace a los RETCs instrumentos de política ambiental bastante atractivos es que permiten modificar las relaciones gobierno-ciudadano mediante mecanismos no-tradicionales. La amplia diseminación de información sobre sustancias tóxicas hace que el ciudadano perciba una mayor apertura por parte del gobierno en relación con la forma en la cual se llevan a cabo las actividades de manejo, control y minimización de la contaminación ambiental. Por ende, dicha relación gobierno-sociedad civil se vé fortalecida y deja de ser una relación de tipo adversarial, ya que publicando los resultados de emisiones en forma abierta y ampliamente difundida, el gobierno está cumpliendo con su mandato de ser transparente, equitativo y eficiente.

## 5. NIVELES DE DESARROLLO DE LOS RETCS

En esta sección, haré un exámen histórico del desarrollo de los instrumentos informacionales con un énfasis primario en los RETCs. Ya desde 1987 con la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Humano, y la publicación del reporte Bruntland se hablaba de 'desarrollo sustentable'. El desarrollo sustentable como tal es:

“[desarrollo que]... le permite a la humanidad satisfacer sus necesidades actuales sin comprometer la habilidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades. El concepto de desarrollo sustentable implica límites, no límites absolutos, sino límites

impuestos por el estado actual de la tecnología y la organización social sobre los recursos ambientales y la capacidad de la biosfera de absorber el efecto de las actividades humanas” (WCED 1987).

El documento que resultó de la Cumbre de la Tierra en 1992 en Rio de Janeiro (Brasil), Agenda 21, establece en su Principio # 10 que la participación ciudadana en el diseño, construcción e implementación de política pública ambiental es un prerrequisito para la sustentabilidad. Desde entonces (1992), los gobiernos han puesto especial énfasis en abrir espacios y canales para la participación de la ciudadanía en sus procesos de política pública. También como resultado de las directrices de Agenda 21 en las que se marca el derecho a saber (*right-to-know*, o ‘RTK’) de las comunidades y los trabajadores de las empresas industriales, desde 1992 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha fomentado la creación de registros de emisiones y transferencia de contaminantes a nivel nacional entre aquellos Estados-Nación que son miembros<sup>5</sup>.

En teoría, todos los RETCs deberían de cumplir como mínimo con las siguientes características:

1. Reportes sobre substancias químicas (individuales).
2. Reportes por planta industrial individual.
3. Reportes de todas las emisiones y transferencias.
4. Reportes de o sobre las emisiones a cualquier medio (aire, agua, tierra).
5. Periodicidad de los reportes.
6. Estructura consistente de los datos.
7. Computarización de la base de datos.
8. Diseminación activa al público de los resultados concentrados.
9. Limitación de datos que se manejan como secretos industriales.
10. Mejoramiento de la calidad ambiental y promoción de tecnologías más limpias como objetivo primordial.

Hay RETCs que han existido incluso desde antes de 1992 (tal es el caso del TRI en Estados Unidos), aún cuando la normativa de la OCDE y de Agenda 21 empezó a tener efecto únicamente hasta 1992. Tal es el

<sup>5</sup> México se adhirió a la OCDE en 1994, mientras que EEUU y Canadá forman parte de la OCDE desde mucho antes.

caso del TRI en Estados Unidos. El TRI se estableció en 1986 bajo la "Emergency Planning and Community Right to Know Act"<sup>6</sup> (ECPRA). El TRI es una base de datos sobre compuestos químicos tóxicos públicamente accesible. Su objetivo primario es proporcionar información al público acerca de qué cantidad de materiales tóxicos se genera por actividad manufacturera. Específicamente, la sección 313 de ECPRA requiere de manera obligatoria que las compañías que tengan más de un cierto número de empleados y que emitan ciertas sustancias químicas (más de 6000) cuantifiquen sus descargas al ambiente y las reporten a la Agencia de Protección Ambiental (Environmental Protection Agency, EPA) y a los gobiernos estatales. Posteriormente, la EPA compila todos los reportes y los publica, tanto en medios impresos como en Internet.

El caso del NPRI en Canadá es muy similar al del TRI, aún cuando el origen es un tanto distinto. Es posible inferir que el NPRI surgió como seguidor del TRI, aún cuando debe haber existido cierta influencia de la OCDE<sup>7</sup>. Inicialmente creado en 1992 y puesto en marcha en 1993, el NPRI tiene como objetivo proveer a los ciudadanos canadienses información oportuna sobre los contaminantes emitidos en su medio ambiente<sup>8</sup>. De la misma manera que lo es el TRI, el NPRI es una base de datos electrónica, compilada por *Environment Canada*. El mecanismo de reporte es el mismo que en el TRI, donde las compañías reportan obligatoriamente y de manera anual sus emisiones y las transferencias de contaminantes.

Entre las ventajas de los RETCs se encuentran:

- La gran disponibilidad de información sobre las emisiones tóxicas, misma que puede ser utilizada para el diseño de estrategias de minimización de la contaminación.
- La amplia diseminación de este tipo de información (debido a que ésta se publica por medios electrónicos).
- El incremento en el nivel educativo del público, que ahora puede aprender sobre los niveles de contaminación que las industrias generan a su alrededor y sus impactos potenciales en el medio ambiente.

<sup>6</sup> Acta de Planeación de Emergencias y Derecho a Saber de la Comunidad, 1986.

<sup>7</sup> La Cumbre de Río de Janeiro en 1992 estaba apenas en proceso, y la Agenda 21 todavía no era publicada.

<sup>8</sup> Para consultar la base de datos del NPRI, acceder a la dirección electrónica: <http://www3.ec.gc.ca/npri-inrp/queryform.cfm>

Entre las desventajas de los RETCs podemos citar:

- Los usuarios finales (ciudadanos y público en general) pueden tener dificultades en acceder los datos (en casos en los cuales el acceso a Internet no sea fácil y directo).
- Aún si los datos son accedidos, hay una gran posibilidad que se requieran conocimientos expertos para interpretar los datos toxicológicos y epidemiológicos relativos a cada compuesto químico.
- Existe la posibilidad de que existan emisiones ilegales de residuos peligrosos, lo que hace que estos instrumentos sean potencialmente más costosos debido a los costos de monitoreo y verificación del cumplimiento.
- Los reportes de los RETCs reflejan las emisiones de contaminantes, pero no los niveles de exposición humana a éstas sustancias. Por tanto, es difícil en ocasiones hacer uso efectivo de la información.

La creciente tendencia de los gobiernos (tanto pertenecientes a la OCDE como aquellos que no son miembros) es implementar registros de emisiones tóxicas, por diversas razones. La primera de ellas es que dichos países se encuentran obligados a cumplir con el Artículo 5, Párrafo 9 de la Convención de Aarhus<sup>9</sup> sobre Acceso a la Información, Participación Pública en la Toma de Decisiones y Acceso a la Justicia en Materias Ambientales. El caso más típico es la República Checa, quien ha conformado y dirigido un grupo de trabajo para la implementación de RETCs en Europa.

La Convención de Aarhus es un tratado que liga tanto el derecho a un medio ambiente sano como los derechos humanos. Entre los elementos más importantes que establece Aarhus es que existe una obligación de la generación actual con las generaciones futuras. Así mismo, establece que el desarrollo sustentable solamente puede alcanzarse a través del involucramiento de todos los participantes e interesados en los asuntos ambientales.

Así mismo, y como aspecto más relevante en el contexto de gobierno electrónico, Aarhus establece una liga fundamental entre la responsabilidad del gobierno y la protección ambiental. Se enfoca primordialmente en las interacciones entre las autoridades públicas y la sociedad civil en un contexto democrático, y de esa manera está cons-

<sup>9</sup> El texto oficial de la Convención de Aarhus está en <http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43s.pdf>. (Texto en español).

truyendo un nuevo proceso de participación pública en la negociación e implementación de tratados ambientales. Particularmente, la Convención de Aarhus hace especial énfasis en la rendición de cuentas, transparencia y rapidez de respuesta. Entre otras cosas, Aarhus garantiza al público el acceso a la información y a mecanismos de impartición de justicia. Una de las vías de acceso a la información rápida y efectiva es la utilización de medios electrónicos de disseminación (Internet).

Si bien existen guías de diseño de los RETCs, establecidas tanto por el Grupo de Trabajo sobre RETCs así como por la OCDE, no todos los RETCs son idénticos ni comparables. Desde el año 2001, la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCAAN) ha estado trabajando en el proyecto de Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes de América del Norte (*North American PRTR Project*) para incrementar la comparabilidad de los sistemas RETC<sup>10</sup>.

El proyecto del RETC de Norte América de la CCA tiene como objetivo incrementar el acceso y la comprensión de información sobre las fuentes y el manejo de químicos tóxicos que provienen de las actividades industriales en Norte América. Entre las actividades que el proyecto RETCAN desarrolla se encuentran:

- La publicación de un reporte anual sobre las emisiones y transferencias de contaminantes en Norte América (*En Balance – Taking Stock*);
- La provisión de acceso a datos comparativos sobre emisiones y transferencias de Norte América mediante el Website “*Taking Stock*”;
- Promover la comparabilidad entre los sistemas nacionales de RETC, y
- Explorar maneras en las cuales el acceso y comprensión de datos publicados en los RETCs, en colaboración con otros grupos de interés.

Este proyecto también contribuye a las actividades globales y regionales relacionadas con los RETCs de la OECD y otras organizaciones internacionales (tales como el Foro Intergubernamental Sobre Seguridad de Sustancias Químicas). Una de las capacidades instaladas más importantes del Proyecto RETCAN es su sitio “*Taking Stock*”, mismo que tiene la función de disseminar información de forma comparativa. Utilizando una herra-

<sup>10</sup> La resolución 02-05 de la CCAAN se puede leer en línea en la dirección [http://www.ccaan.org/pubs\\_docs/documents/index.cfm?varlan=english&ID=857](http://www.ccaan.org/pubs_docs/documents/index.cfm?varlan=english&ID=857).

mienta de búsqueda de tipo consulta (SQL), es posible consultar las cantidades de emisiones en forma comparada y por estado o provincia (desafortunadamente los datos de México todavía no están disponibles)<sup>11</sup>.

## 6. EL RETC EN MÉXICO (1994-2001)

El RETC en México inició en México en 1994 como un proyecto piloto financiado por el Instituto de las Naciones Unidas para la Formación y la Investigación (UNITAR, por sus siglas en inglés), y promovido por la OCDE como parte de sus programas piloto de implementación de RETCs a nivel internacional. El objetivo del programa era crear un grupo de trabajo que estableciera una propuesta nacional para el establecimiento del RETC mexicano. El Instituto Nacional de Ecología (INE), un órgano gubernamental desconcentrado que formaba parte de la entonces Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP, ahora SEMARNAT) fue designado como el eje focal para la organización del proyecto piloto, convocando a las organizaciones civiles, académicas, industriales y otros grupos de interés a participar en un Grupo Coordinador Nacional (GCN) que diseñara la propuesta ejecutiva del proyecto.

Tres organizaciones no gubernamentales de la frontera norte (Proyecto Fronterizo de Educación Ambiental A.C., Comité Cívico de Divulgación Ecológica A.C y Enlace Ecológico A.C.) aceptaron participar en el GCN, como representantes de la sociedad civil, para garantizar la transparencia y representación de la ciudadanía. Al final del proceso organizativo, el GCN obtuvo la representación de 38 organizaciones, y se constituyó como un foro de consulta y toma de decisiones por consenso entre todos los participantes, de manera que se definieran todos los elementos necesarios de la propuesta mexicana del RETC. En un primer paso, el GNC desarrolló los *Términos de Referencia* que definirían los objetivos preliminares del estudio piloto, el proceso de toma de decisiones y la agenda de trabajo del grupo. Posteriormente, se crearon grupos de trabajo y un secretariado, adicionales al punto focal (INE) y al GCN<sup>12</sup>. Estos serían responsables de diseñar el RETC, aún cuando,

<sup>11</sup> Para acceder al QueryBuilder de "Taking Stock", ver la dirección <http://www.cec.org/takingstock/index.cfm?varlan=english>.

<sup>12</sup> Para una excelente descripción histórica del desarrollo del RETC y los papeles de los distintos actores en dicho proceso, ver [http://www.laneta.apc.org/emis/carpeta/tarjeta\\_emisiones.htm](http://www.laneta.apc.org/emis/carpeta/tarjeta_emisiones.htm). Agradezco a Gildardo Acosta su tiempo para entrevistarnos en Octubre del 2002, así como por hacerme notar ésta página web.

como lo comentaron algunas ONGs en Marzo del 2001, el proceso pudo haber sido mucho más eficiente y el RETC pudo haber entrado en operación de manera efectiva mucho antes de 1999<sup>13</sup>.

Un elemento del RETC (hasta Diciembre del 2001) que fue ampliamente criticado y discutido por las ONGs ambientalistas (Pacheco-Vega 2002) fue que el modo de reporte de emisiones de sustancias tóxicas en México era enteramente voluntario (a partir de 1996 cuando el proyecto piloto se convirtió en un proyecto de tipo implementable), mientras que TRI en EEUU y NPRI en Canadá (así como todos los RETCs en Europa) son obligatorios. Al ser voluntario el modo de reporte, la transparencia del proceso se veía opacada ya que el número de participantes en los reportes fue de apenas cerca de 50 empresas. La Tabla 1 describe los elementos constitutivos de los RETCs en América del Norte en el año de reporte 1999. Nótese la diferencia en la cobertura en el número de químicos, la cobertura, y la obligatoriedad del reportaje<sup>14</sup>.

Tabla 1  
COMPARATIVO DE ELEMENTOS DISTINTIVOS DE LOS RETCS EN  
AMÉRICA DEL NORTE

ELEMENTO	TRI (EEUU)	NPRI (CANADÁ)	RETC (MÉXICO)
NÚMERO DE SUSTANCIAS QUÍMICAS REPORTADAS	634 sustancias	245 sustancias	104 sustancias
OBLIGATORIEDAD DE REPORTE	Sí	Sí	No
PERIODICIDAD DEL REPORTE	Anual	Anual	Anual
ACCESO PÚBLICO A LOS DATOS	Reporte anual resumido. Base de datos públicamente accesible	Reporte anual resumido Base de datos públicamente accesible	Reporte anual resumido (no incluye datos por planta), base de datos no disponible al público
DISEMINACIÓN POR INTERNET	Sí	Sí	No
LEGISLACIÓN IMPLEMENTADA	Sí	Sí	No

*Fuente:* Elaboración propia; adaptada en parte con datos del resumen ejecutivo del reporte "Taking Stock '99", p. 5.

<sup>13</sup> Notas del autor – participación en la reunión del Grupo Consultivo sobre Registros de Emisiones y Transferencia de Contaminantes en Norte América, Marzo 5, 2001.

<sup>14</sup> Una tabla similar puede encontrarse en Pacheco-Vega (2002).



El año 2001 fue crucial en el desarrollo del RETC en México, por diversas razones. En primer lugar, en Marzo del 2001, la Reunión Anual del Grupo Consultivo del Proyecto de Registros de Emisiones y Transferencia de Contaminantes en América del Norte (llevada a cabo en la Ciudad de México) ofreció un espacio de discusión para hacer el RETC en México un mejor instrumento, que respondiera a las necesidades de la ciudadanía y que fuera comparable con TRI y NPRI. Específicamente, en dicha reunión se diseminaron los elementos básicos que la CCAAN considera constituyen un RETC efectivo (provenientes de la Resolución 00-07 del Consejo de la CCAAN). La Tabla 2 describe los elementos de un RETC efectivo, y permite comparar el estado actual de NPRI, TRI y RETC en su desarrollo de los mismos<sup>15</sup>.

Tabla 2  
COMPARATIVO DE ELEMENTOS DE UN RETC EFICAZ EN AMÉRICA DEL NORTE (según la Resolución 00-07 de la CCAAN).

ELEMENTO	TRI (EEUU)	NPRI (CANADÁ)	RETC (MÉXICO)
Reporte de sustancias individuales	Sí	Sí	Sí
Reporte de plantas individuales	Sí	Sí	Aún no
Cobertura de todos los medios	Sí	Sí	Sí
Acceso público a los datos	Sí	Sí	Aún no
Reporte obligatorio	Sí	Sí	Sí (a partir de Diciembre del 2001)
Diseminación de la información de los datos reportados de manera específica, por químico y por planta	Sí	Sí	Aún no
Reporte estandarizado utilizando manejo de datos por computadora	Sí	Sí	En proceso de implementación y desarrollo
Cobertura amplia	Sí	Sí	En proceso de desarrollo
Mecanismo de retroalimentación pública para mejorar el sistema	Sí	Sí	En proceso

Fuente: Elaboración propia; adaptada en parte con datos del resumen ejecutivo del reporte "Taking Stock '99", p. 78.

<sup>15</sup> Cabe hacer notar que la administración del RETC ha cambiado de manos tres veces en el periodo 2001-2002, pasando desde el M. en C. Luis Sánchez-Cataño (quien inició el proyecto RETC en México por parte del INE), el Ing. Sergio Sánchez hasta la ahora Directora del RETC, M. en C. Maricruz Rodríguez Gallegos, a quien agradezco especialmente su tiempo para entrevistarnos en Octubre del 2002. Como lo hice notar en el texto, el RETC todavía se encuentra en sus etapas tempranas de desarrollo (en parte, parece ser también, por la falta de memoria institucional sobre el proyecto).

Como puede apreciarse en la Tabla 2, todavía hay algunos elementos requeridos por la Resolución 00-07 que deben implantarse para hacer que el RETC en México sea comparable con el TRI y el NPRI. Sin embargo, todo parece indicar que dichos esfuerzos están ya echándose a andar con buenos resultados.

## 7. ORGANIZACIONES CIVILES E INTERNET PARA DIFUSIÓN DE INFORMACIÓN AMBIENTAL EN MÉXICO

La utilización de Internet para la diseminación de información sobre residuos tóxicos no solamente ha sido una estrategia utilizada por los gobiernos, sino también por las organizaciones civiles (o no-gubernamentales, ONGs). Un claro ejemplo es la ONG “Programa La Neta”, que bajo los auspicios y financiamiento de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte, generó un proyecto denominado ‘Emisiones: Espacio Virtual’<sup>16</sup>. El objetivo de Emisiones era proveer un espacio para la difusión amplia de información sobre el estado del RETC mexicano, así como informar a la ciudadanía y miembros de las organizaciones civiles de los últimos acontecimientos que se habían generado en los procesos de negociación y diseño del RETC.

Es innegable que ‘Emisiones’ tuvo una influencia positiva en la participación de las organizaciones civiles en los procesos de diseño del RETC en México. En primer lugar, el sitio web de Emisiones alojó varios documentos relativos al derecho a la información, el RETC y la participación ciudadana en política ambiental. Dichos documentos provenían de la sociedad civil así como de académicos y gobiernos. En segundo lugar, las coordinadoras de ‘Emisiones’ se encargaban de mantener una lista de correos electrónicos y grupo de discusión que contenía mensajes (principalmente de miembros de ONGs ambientalistas y académicos, aún cuando hubo participación de algunos empleados de gobierno). Esta lista permitió (entre otras cosas) coordinar esfuerzos de presión para forzar al gobierno mexicano a convertir el RETC en un instrumento de reporte obligatorio de emisiones (de la misma manera

<sup>16</sup> La página de Internet del Proyecto Emisiones se encuentra en <http://www.laneta.apc.org/emisiones/>. Agradezco la valiosa colaboración de Azucena Franco, Marisa Jacott y Olinca Marino, todas de Fronteras Comunes A.C., quienes llevaron a cabo el proyecto ‘Emisiones: Espacio Virtual’ por su valioso tiempo en entrevistas individuales en Marzo del 2001 y Octubre del 2002.

que lo son el TRI y el NPRI). En tercer lugar, 'Emisiones' también publicaba y enviaba periódicamente resúmenes via correo electrónico, que hacían énfasis sobre emisiones de residuos tóxicos. Éstos reportes lograron galvanizar a las organizaciones de la sociedad civil, logrando especiales avances en la movilización para atacar algunos problemas de emisiones de tóxicos (entre ellos la construcción de un confinamiento de residuos peligrosos, Cytrar).

Para la sociedad civil, la utilización de Internet para la diseminación de información es una de varias estrategias que coadyuvan a la formación de coaliciones transnacionales (Pacheco-Vega y Vega-Lopez 2003). La coordinación necesaria para establecer campañas conjuntas y diseminar información tanto sobre los asuntos ambientales que les atañen como sobre las diversas estrategias a utilizar como parte de esas campañas (por ejemplo, en el caso de Emisiones y las ONGs involucradas en el cambio de modo de reporte del RETC en México de voluntario a obligatorio, la organización de los envíos de cartas a senadores, diputados y el Ejecutivo fue totalmente a través de correos electrónicos y listas de discusión).

## 8. EL RETC EN MÉXICO A FUTURO (2001-) Y EL *E-GOVERNMENT*

¿Cuáles son las perspectivas del nuevo RETC? Una de las primeras preguntas que viene a la mente con respecto al acceso a la información por vía electrónica es, ¿existe la infraestructura legal para soportar una base de datos sobre emisiones de tóxicos que sea pública, desagregada por sustancia y por planta individual? La nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información en México ha comenzado a sentar las bases para incorporar la rendición de cuentas y la transparencia en las operaciones gubernamentales en México. Promulgada en Octubre del 2001, esta Ley ha sido lentamente implementada en diversas dependencias de gobierno mexicanas. Una de las pioneras en ello ha sido precisamente la SEMARNAT, que bajo el mando de Victor Lichtinger ha creado una Unidad Coordinadora de Transparencia y Participación Social, misma que ha propugnado por hacer del RETC un instrumento de participación ciudadana efectivo y transparente<sup>17</sup>. Ahora bien, faltará ver si la infraestructura legal y administrativa en SEMARNAT permite

<sup>17</sup> Sin embargo, la responsabilidad operativa del RETC no recae en la UCTPS sino en la Dirección del RETC.

diseminar la información de una manera tan accesible como lo hacen el NPRI o el TRI.

Con el proyecto E-México el gobierno pretende “poner en línea” a 100 millones de ciudadanos. Sin embargo, en un país en el cual solamente el 8% de la población tiene computadoras y solo el 4% tiene acceso a Internet<sup>18</sup>, es difícil predecir si la diseminación de la información sobre residuos tóxicos alcanzará a un gran porcentaje de la población. Se requerirá de una infraestructura legal y computacional suficientemente robusta como para soportar el acceso a la información mediante “Query-Builders”, y para permitir que la información sea de fácil acceso y utilización por la ciudadanía en general. No es un reto pequeño, pero no se antoja inalcanzable. Es un reto hacia el desarrollo sustentable en el nuevo milenio.

<sup>18</sup> Según cifras publicadas por analistas. Ver la dirección <http://www.infoworld.com/articles/hn/xml/02/06/12/020612hnemexico.xml>

## BIBLIOGRAFÍA

- HARRISON, KATHRYN Y WERNER ANTWEILER. "Environmental Regulation vs. Environmental Information: A View from Canada's National Pollution Release Inventory". Annual Meeting of the Association for Public Policy Analysis and Management, Washington, D.C., APPAM, 2001.
- PACHECO, RAUL Y PETER N. NEMETZ. "Business-Not-As-Usual: Alternative Policy Instruments for Environmental Management". Presentado en: 5th IRE Annual Workshop: Addressing the Knowledge Crisis in Water and Energy: Linking Local and Global Communities, Vancouver, B.C., Institute for Resources and Environment, UBC, 2001.
- PACHECO VEGA, RAUL Y OBDULIA VEGA LÓPEZ. "Dos Modalidades de Participación Ciudadana en Política Ambiental", *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. III, núm. 9, pp. 25-62, 2001.
- PACHECO-VEGA, RAUL. "Non-State Actors and Environmental Policy Change in North America: A Case Study of the Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (RETC) in Mexico", en Biermann, Frank, et al. (Ed.) *Global Environmental Change and the Nation State*. Proceedings of the 2001 Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change, Potsdam, Germany, Potsdam Institute of Climate Research, 2002.
- PACHECO-VEGA, RAUL, MARÍA DEL CARMEN CARMONA-LARA Y OBDULIA VEGA-LÓPEZ. "The Challenge of Sustainable Development in Mexico", en Nemetz, Peter N. (Ed.) *Bringing Business on Board: Sustainable Development and the B-School Curriculum*, Vancouver, BC, JBA Press, pp. 715-719, 2001.
- PACHECO, RAUL Y OBDULIA VEGA. "Cooperación Internacional para la Protección Ambiental: La Formación de Coaliciones en Perspectiva". *Foro Internacional* 43(2): 403-428, 2003.
- VEGA-LÓPEZ, OBDULIA Y HECTOR RAUL PACHECO-VEGA. "Zanahorias, Palos y Sermones: Una Revisión de la Teoría de Instrumentos de Política Ambiental", *Revista Mexicana de Legislación Ambiental*, Año 2, núm. 4, pp. 25-33, 2000.
- WCED. *Our Common Future*, Oxford UK, Oxford University Press, 1987.

## TERCERA PARTE

### *Acceso público e inclusión social*



# Reflexiones sobre la participación en una cultura digital

ANA MARÍA RAAD<sup>1</sup>

El siguiente artículo es una reflexión en torno a la denominada “cultura digital” y a la relación que existe entre, el acceso y uso de la tecnología y las apropiaciones o valoraciones que las personas configuran a partir de sus usos. Para ello, se considera el análisis de la brecha digital, mas allá de las carencias tecnológicas, y se propone una perspectiva desde la “inclusión-exclusión”, para poder dar cuenta de los componentes, tanto materiales como simbólicos de este complejo proceso. Finalmente, a partir de estudios y experiencias empíricas recientes, se analizan los distintos matices y particularidades de la inclusión digital, especialmente en Chile, y como esto se relaciona a la manera como las personas se integran y participan socialmente.

## 1. ¿DESDE DÓNDE PENSAR LA CULTURA DIGITAL?

La preocupación por una “cultura digital” tiene sus raíces en la denominada “sociedad de la información”, en donde debido a la demanda por acelerar procesos de innovación, las tecnologías se presentan con un protagonismo singular y aparecen como fenómenos transversales, contribuyendo de esta forma a la llamada “mediatización de la sociedad”. De ello, se desprenden cambios en la configuración de las relaciones sociales que demandarían nuevas formas de entender los procesos culturales, así como los modelos de intercambio de conocimientos e información. Algunos de los rasgos de esa nueva configuración, atribuida a la transversalidad que tienen los nuevos medios o tecnologías de información<sup>2</sup> en la sociedad, son entre otros:

<sup>1</sup> Comité para la Democratización de la Informática, CDI-Chile

<sup>2</sup> El término nuevos medios o nuevas tecnologías de la información se entenderá como “la



- El *desplazamiento de los escenarios de socialización*: escenarios tradicionales como eran la familia, la escuela, la plaza, han dado paso a la TV o Internet, como espacios a través de los cuales, nos reconocemos y relacionamos.
- El *tiempo como experiencia*: en donde lo que vivimos es el presentismo a través de la interacción-conexión, constante e inmediata.
- El *fin del espacio como territorio* por medio del cual los espacios ya no son compartidos o asumidos como locales, sino interconectados entre sí, por lo que el sentido del aquí y ahora también adquieren nuevos significados.
- La paradoja entre atomización del tejido social y la *visibilidad de las micro realidades*. Es decir, el resurgimiento de los grupos particulares, los mismos que se evidencian a partir de su interacción en espacios como Internet.
- El *desdibujamiento de las fronteras y los límites culturales*: en donde lo “trans”, lo “meta”, aparecen con más fuerza y sincretismo, marcados por la hibridez, lo que de cierta manera causa malestar, ambigüedad y en muchos casos riesgo e incertidumbre, por no poder visualizar sus contornos.

De cierta forma, todos estos cambios han ido “mapeando” el nuevo espacio sobre el que nuestras relaciones, formas de consumir, sistemas de producción o traspaso de conocimientos, se van configurando y ponen en evidencia la presión general por dilucidar, en un mar de incertidumbres, cuáles son los mecanismos a desarrollar, para poder interactuar dentro de estas nuevas coordenadas. Es en esta vorágine de cambios en donde las nuevas tecnologías de información, se han instalado, reproduciendo y acentuando dichos procesos. Es también en este continuo “acceso-inacceso” tecnológico, en donde la cultura digital se ha ido configurando, hasta llegar a ser un gran mestizaje (propio de los procesos culturales en América Latina), caracterizado por el cruce de la masificación e instalación de tecnologías del más alto nivel, con las prácticas culturales locales, lo que se traduciría en formas particulares de apropiación, uso y valoración de las tecnologías, marcadas por la hibridez y sincretismo.

---

*red integrada de tecnologías de comunicación digital, cuya principal singularidad es su capacidad de integración e interconexión”. Russell Neuman.*

Se torna peligroso pretender que las nuevas tecnologías forzarán necesariamente un cambio social-cultural por sí solas, ya que como lo reafirma Russell Neuman<sup>3</sup>, éstas no operan automáticamente, sino que ofrecen oportunidades o potencialidades, que en el proceso de interacción con la cultura van adquiriendo formas y resultados particulares. Potencialidades como la democratización, la descentralización de poderes, la capacidad de abrir la discusión e imponer nuevos temas en las agendas sociales, la inclusión de las minorías, entre otros, se verán fortalecidas al aumentar la infraestructura técnica, el acceso a Internet o al disminuir los costos de conexión. Sin embargo, el gran desafío está en poder concretar dichos “potenciales” de integración y participación, y para ello se debe tener en cuenta a las personas y su cultura.

Este nuevo enfoque, que busca abandonar la tendencia “fetichista” a explicar los “efectos” de la tecnología sobre la cultura, reafirma el hecho de que Internet y las nuevas tecnologías en general “sólo proporciona potencialidades, tenerlo no implica necesariamente acceder a la vertiginosa *cybercultura*, a todos los conocimientos y a la multiplicación de los intercambios entre las personas<sup>4</sup>”. Y es que como lo plantea el experto en estudio de medios de comunicación y cultura, Jesús Martín Barbero, “*las tecnologías no son meras herramientas dóciles y transparentes, y no se dejan usar de cualquier modo, son en últimas la instancia de realización de una cultura, y el dominio en las relaciones culturales*<sup>5</sup>”.

Por todo lo anterior, la cultura digital no sería un cúmulo de acciones que promueven la masificación de las nuevas tecnologías, sino aquella telaraña de sentidos y significados que las personas han construido socialmente, en torno al uso y apropiación de estas<sup>6</sup>. Es decir, aquellos significados y visiones que las personas construyen a partir de su interacción con la tecnología y que se manifiestan en los actos, los símbolos y visiones en general.

Por otro lado, cabe señalar que la especificidad del término “*cybercultura*” por lo general, se refiere a dimensiones más específicas y que tienen que ver con la experiencia que se desarrolla en el espacio

<sup>3</sup> NEUMAN, Russell. *El Futuro de la Audiencia Masiva*. Fondo de Cultura Económico, Chile. 2002.

<sup>4</sup> DAGNAUD, Monique. *Hombre Digital: ¿Construcción o destrucción de la identidad?*, en *Desafíos de la sociedad de la información en América Latina y Europa*. Ediciones LOM. Santiago 2000

<sup>5</sup> MARTIN-BARBERO, Jesús. *Oficio de Cartógrafo: travesías latinoamericanas de la comunicación y cultura*. Fondo de Cultura económica, Chile. 2002

<sup>6</sup> Definición de cultura que se basa en la que el antropólogo Clifford Geertz utiliza para conceptualizar el término cultura, en general, desde la tradición simbólica.

virtual o mediado por Internet. David Silver, uno de los primeros en definir la cybercultura, propone que ésta es “una colección de cultura y productos culturales que existen en Internet y/o son accesibles a través de ella, así como las historias contadas acerca de las mismas”<sup>7</sup>. Otros la definen como “los modos de vida, las formas de construcción del yo y el otro, así como las formas en que fluyen transversalmente las dimensiones políticas y económicas en la espiral de dominación/resistencia dentro del nuevo y escurridizo también llamado cyberspacio” Por lo tanto, lo que entenderemos por “cultura digital” no sólo se limitará al espacio virtual o al uso de Internet, sino que incluirá todos aquellos espacios mediados por las denominadas nuevas tecnologías de la información, tanto dentro como fuera del espacio virtual.

## 2. LA CULTURA DIGITAL Y EL FANTASMA DE LA BRECHA TECNOLÓGICA

La discusión acerca de una “cultura digital”, ha empezado a inundar el discurso socio-político de la mayoría de los países en América Latina (especialmente aquellos con mayores inversiones en infraestructura tecnológica). Junto con los sueños de modernización, apertura global o estabilidad económica, el acceso tecnológico, y el desafío de una cultura digital, capaz de responder a dichos avances, han adquirido una relevancia singular en cada país. Desde la propuesta de una agenda de inclusión digital promovida por organizaciones en Brasil, pasando por la conectividad a Internet en los colegios públicos de Chile, considerando las distintas iniciativas de reciclaje tecnológico en Ecuador o la implementación de una planta de alta tecnología en Costa Rica; todas estas acciones, realizadas desde los gobiernos y privados, han empezado a evidenciar, no sólo la prioridad que tiene el tema para las organizaciones involucradas, sino las ideas relacionadas al “desarrollo”, “crecimiento”, “actualización”, que le atribuyen a las tecnologías en cada una de nuestras sociedades, generando una sensibilidad y preocupación particular en torno al tema.

Movidos por la intensificación de la brecha digital<sup>8</sup>, varios han sido los esfuerzos que la región ha concentrado para aliviar en algo esta

<sup>7</sup> BONDER, Gloria. Las nuevas tecnologías de la información y las mujeres: reflexiones necesarias. Serie Mujer y Desarrollo 39, Cepal Chile. 2002

<sup>8</sup> La que tradicionalmente se entiende como: diferencia entre aquellos que pueden acceder a la tecnología, y los que no.

marcada tendencia. De esto quisiera rescatar tres ideas principales para el análisis, relacionadas a los limitados índices de acceso en la región, los desajustes entre los grupos vulnerables y las estructuras culturales que se reproducen.

Por un lado, está el hecho de que el vertiginoso y constante crecimiento y cambio de las tecnologías, revela una vez más, el efecto “ajuste/ desajuste” que caracteriza el desarrollo en la región, tornándose en una carrera por el tiempo, que a más de uno dejará descontento, a pesar de las cifras que se presentan año a año. Según una estadística de la empresa Jupiter.com en América Latina habrán 30 millones de Internautas en el año 2003. Esta cifra sin duda es significativa cuando vemos que, a su vez representa un crecimiento anual de 41%. Sin embargo, significa que apenas un 6,8% de la población total de la región tendrá acceso.

Paralelamente, los índices de conectividad vuelven a evidenciar algunos de los desajustes estructurales que tiene la sociedad y por lo tanto, la incorporación de las tecnologías no estaría más que perpetuándolos. De ahí, que se insista en generar medidas o proyectos focalizados a los grupos vulnerables. En una estadística del Ministerio de planificación de Chile, se muestra el porcentaje de acceso a nuevas tecnologías de acuerdo a las comunas de la Ciudad de Santiago.

Según dichos datos, la comuna de Las Condes (considerada como una de las mas ricas) posee un 85.4% de personas con acceso a computadores, mientras que la comuna de la Pintana (con una población significativa de personas bajo el índice de la pobreza) a penas llega a un 20.1% de personas con acceso a computadores. Estos datos comparados con el nivel de ingreso de las mismas comunas, así como el nivel de escolaridad, evidencian un proceso de exclusión constante entre la comunidades de menores ingresos, que debido al aceleramiento y vertiginoso avance de las tecnologías podría perpetuarse.

COMUNA	INGRESO PROMEDIO MENSUAL DE LA FAMILIA^^	% DE PERSONAS CONSIDERADAS POBRES	% DE PERSONAS CON ACCESO A INTERNET*	% DE PERSONAS CON ACCESO A UNA COMPUTADORA	AÑOS DE ESCOLARIDAD PROMEDIO
LAS CONDES	2,414,990	0,2%	71,7%	85,4%	14,3%
LA FLORIDA	597,780	8,5%	58,8%	56,5%	11,3%
LA PINTANA	275,661	31,1%	48%	20,1%	8,7%

Fuente: Encuesta CASEN 2000 (MIDEPLAN)

^^ incluidos subsidios

\*sobre la población con acceso al computador

La brecha tecnológica entre los países también marca dicha diferencia. El informe sobre Desarrollo Humano presentado por las Naciones Unidas en el año 2001<sup>9</sup>, presenta el Índice de Adelanto Tecnológico (IAT), con el que se trata de reflejar en qué medida un país está creando y difundiendo la tecnología y construyendo una base de conocimientos humanos y por ende, su capacidad por tomar parte en las innovaciones tecnológicas. Este índice de adelanto tecnológico, ubica a los distintos países de América Latina, en una pendiente bastante inclinada por escalar. Para clasificarlos considera cuatro aspectos principales:

- La creación de nuevas tecnologías (capacidad de innovar o darle un uso novedoso a las tecnologías)
- Difusión de innovaciones recientes (medida por la difusión que tiene Internet al interior del país)
- Difusión de viejas invenciones (como una forma de evidenciar el diálogo entre antiguas y nuevas tecnologías. En este caso se considera el acceso a teléfonos y electricidad)
- Conocimientos especializados: contar con una masa crítica de conocimiento para garantizar el dinamismo tecnológico. Medida principalmente por la educación básica, la misma que debe desarrollar habilidades cognitivas y aptitudes en las ciencias y matemáticas.

Algunos de los países de nuestra región se ubican así:

CATEGORÍAS	DESCRIPCIÓN GENERAL	ÍNDICE DE ADELANTO TECNOLÓGICO
LÍDERES	Poseen grandes logros en materia de creación, difusión y conocimiento.	No hay países de América Latina en este rango
LÍDERES POTENCIALES	Han invertido un alto nivel de conocimiento y divulgado el uso de las tecnologías, pero realizan pocas innovaciones.	México 0.391 Argentina 0.381 Costa Rica 0.358 Chile 0.357
SEGUIDORES DINÁMICOS	Hacen usos dinámicos de las tecnologías y posee conocimientos superiores al grupo de marginados.	Uruguay 0.343 Panamá 0.321 Brasil 0.311 Colombia 0.274 Ecuador 0.253
MARGINADOS	Queda mucho por hacer ya que grandes sectores no se han beneficiado de las tecnologías	Nicaragua 0.185

Fuente: PNUD Informe Desarrollo Humano 2001.

<sup>9</sup> PNUD. *Informe de desarrollo humano: poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo Humano*. PNUD 2001

Un tercer factor a considerar acerca de la brecha digital, es que el desfase producido por el limitado acceso a las nuevas tecnologías, genera adicionalmente un proceso de exclusión cultural, el mismo que se manifiesta en las imágenes en torno a cómo las personas se ven a sí mismas y a los otros, desde la limitación tecnológica.

Hoy en día, el no tener acceso a la computadora, implicaría de cierta forma el incumplimiento de promesas básicas. En una encuesta aplicada durante el año 2002<sup>10</sup>, a distintas personas de escasos recursos en las comunas más necesitadas de la ciudad de Santiago, (antes de inscribirse en un curso de informática) se les pregunto si consideraban que el conocer más sobre la computación y acercarse a la tecnología, mejoraría su calidad de vida en general, las respuestas fueron contundentes:

PREGUNTA	RESPONDE SI
Considera que el conocer más sobre la computación y acercarse a la tecnología, mejorará su calidad de vida en general	94,8%
Considera que la tecnología podría ayudar a resolver algunos problemas comunales	92,4%
El conocer más de computación o acercarse a la tecnología ayudará a mejorar sus ingresos	79,3%

Fuente: Encuesta CDI Chile 2002.

Si bien la brecha digital es un fenómeno cada vez más complejo, en América Latina su discusión ha contribuido a la sensibilización y preocupación por temas tales, como la apropiación tecnológica, la habilitación digital o la inclusión digital. Con relación a esta última (inclusión digital), puedo decir que ha empezado a adquirir mayor relevancia, ya que responde a un fenómeno multidimensional (no dicotómico) e incorpora elementos, tanto materiales como simbólicos. Me parece que en la medida en que se reduzcan los obstáculos materiales (infraestructura básica, conexión a Internet, acceso a banda ancha, etc.) junto con los de tipo subjetivo como (la exclusión cultural, a partir del género, la etnia, las edades, entre otros factores), podremos ir cimentando una cultura digital, capaz de sustentar las demandas por gobiernos electrónicos, educación a distancia a través de plataformas electrónicas, acceso a redes comerciales globales, etc.

<sup>10</sup> Encuesta diseñada por CDI CHILE en colaboración con el Departamento de Políticas Públicas de la Universidad Carnegie Mellon. Período Octubre-Diciembre 2002. Universo de personas encuestadas 1000.

## LA “INCLUSIÓN” DIGITAL COMO MECANISMO DE INTEGRACIÓN SOCIAL

A manera de preámbulo quisiera mencionar que, el término “exclusión social” ha adquirido relevancia en las ciencias sociales durante los últimos años, esto debido a su carácter multidimensional, y no dualista, que integra las explicaciones, tanto materiales como simbólicas, de un proceso social. Así pues, la exclusión social alude especialmente a una *“mala” calidad en la vinculación, o vinculación parcial de las personas, a los medios que una sociedad posee para asegurar una adecuada calidad de vida*<sup>11</sup>. Es decir, que desde la exclusión, una persona podría estar integrada económicamente a la sociedad (manteniendo sus necesidades básicas cubiertas), mientras que culturalmente podría estar excluida (ya sea por su género, por su etnia o por su edad), lo que nos alejaría de la idea tradicional de observar a “quienes quedan fuera” sólo desde las variables económicas y conjugar dichas variables, con otras mas de tipo socio político o cultural.

En el concepto de exclusión, lo que subyace es la idea de que en una sociedad debe existir una “cohesión”, es decir las capacidades y oportunidades igualitarias de las personas para participar, material y simbólicamente, de los distintos ámbitos (sociales, económicos, culturales). A este concepto se le agrega la distinción de “exclusión cultural” definido como *“la marginalización de ciertos sectores sociales que no participan de los códigos básicos para comunicarse e interactuar con la comunidad (lenguaje, alfabetización, adherencia a valores), así como la discriminación en contra de ciertas personas consideradas de inferior categoría”*<sup>12</sup>.

Es en este contexto en donde el concepto de inclusión digital, aparece justamente como una antítesis a la exclusión generada por el acceso desigual y fragmentado a las tecnologías y a los códigos de comunicación digital, que limitan una participación activa y el ejercicio ciudadano de las personas. También aparece como una forma de explicar como existen personas que, a pesar de no vivir en la extrema pobreza y de tener una educación básica, han quedado fuera de los beneficios que la tecnología ofrece. La génesis de la inclusión es la integración a una “ciudadanía activa” y por lo tanto, una inclusión digital, buscaría contribuir al fortalecimiento de una ciudadanía activa desde el escenario digital o tecnológico.

<sup>11</sup> Este concepto de exclusión social es ampliamente discutido por Carlos Sojo en el libro “Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina”. Ediciones FLACSO-BANCO MUNDIAL 2000.

<sup>12</sup> Idem. Figueroa, Altamirano y Sulmont (1996)

A partir de la perspectiva multidimensional de la exclusión y/o inclusión digital, durante los últimos seis años, el Comité para la Democratización de la Informática<sup>13</sup> ha trabajado esta temática, contribuyendo a algunas reflexiones en torno al trabajo que realiza en comunidades de escasos recursos, a las que provee de acceso tecnológico, así como acompañamiento y capacitación en el “uso con sentido” de las tecnologías.

El proceso de inclusión digital es el conjunto de esfuerzos que se realizan para aumentar, las oportunidades de integración de las personas a los procesos sociales que se generan, producto de la relación con las nuevas tecnologías. El sentido objetivo de la inclusión digital, es que cada persona conozca y maneje las herramientas o aplicaciones tecnológicas y accedan a estas, de manera que puedan aprovechar las oportunidades de consumo e intercambio de bienes (simbólicos o materiales) para lograr su integración. El sentido subjetivo se refiere a la evaluación y valoración que las personas tienen de las tecnologías como un mecanismo real y práctico del cual disponen para su desarrollo personal o social<sup>14</sup>.

En este sentido, la inclusión digital no es sólo el resultado del acceso a la tecnología, sino también producto del desarrollo de capacidades que permiten a las personas “consumir”, así como “producir e intercambiar” bienes (materiales o simbólicos) que contribuyen a su desarrollo personal y comunitario. Para ello, se contempla también la necesidad de que las tecnologías sean valorados y reconocidas por las personas, como mecanismos reales, de los cuales disponen para su integración.

Es importante señalar que la “inclusión digital” no es una situación o característica específica y absoluta que las personas adquieren, sino más bien un proceso que les permite integrarse mejor o no a la sociedad de la información. Por ello, no se trata de comprobar o no si alguien está incluido o excluido, sino más bien, observar los procesos que se generan para aumentar las posibilidades de las personas de integrarse digitalmente y participar de los beneficios de ello.

<sup>13</sup> Organización sin fines de lucro, fundada en Brasil y que hoy está activa en más de 11 países del mundo, con un total de 702 Escuelas de Informática y Ciudadanía.

<sup>14</sup> Concepto desarrollado por el Comité para la Democratización de la Informática en Chile ([www.cdichile.org](http://www.cdichile.org)).



### 3. MATICES DE LA INCLUSIÓN EN LA CULTURA DIGITAL

Como se menciona anteriormente, el proceso mediante el cual se va configurando la cultura digital no es aislado ni unidireccional, sino que es producto de un mestizaje constante. De ahí que no se trate de una sola cultura, de un “tipo” correcto de cultura, ni mucho menos de una cultura digital “característica”. Por ello, me parece interesante describir, a continuación, los distintos matices o particularidades que se dan en el proceso de inclusión digital, producto principalmente de estudios empíricos realizados en torno a este tema y que refuerzan algunas ideas mencionadas, pero desde datos empíricos.

#### EL ACCESO CON SENTIDO

Uno de los desafíos importantes para la integración de las personas a una cultura digital (además de incorporar los usos de la tecnología a más aspectos de la vida cotidiana o garantizar el acceso) es que las tecnologías adquieran la relevancia necesaria para las personas, de acuerdo a sus propias realidades culturales. Me parece que en la medida en que las personas incorporen y filtren el uso de las tecnologías en más aspectos de su vida, se podrían acelerar los procesos de apropiación de estas. Sin embargo, la intensidad de los usos, debe buscar su contrapeso en lo que algunos denominan como el “uso con sentido”, en donde las tecnologías más que fines en si mismo, son un puente o medio para lograr objetivos más amplios.

Desde esta perspectiva, uno de los matices que sobresalen en el proceso de integración a la cultura digital, se relaciona con el uso social que le dan a las tecnologías. Esta distinción de “uso social”, que se desprende del mero “uso”, pone el acento, en el hecho de que las personas son capaces de enfrentarse a las tecnologías con una actitud crítica y capaz de darle significado a dicho proceso, porque no son meros consumidores (pasivos), sino productores (activos) de sentidos. En ese uso social y con sentido, las tecnologías empiezan a tener una centralidad característica y las funciones que se le atribuyen, van adquiriendo nuevas formas o sentidos (una apropiación real). Al igual que la TV, cuyas funcionalidades ya no son sólo las de informar y entretener, sino que, como lo señala un estudio acerca de cómo ven los jóvenes la TV<sup>15</sup>, se

<sup>15</sup> ZARZURI, Raul. *Hijos de la TV: jóvenes, televisión y cultura*. Centro de estudios socio-culturales y OCIC. Chile. 2003

identifican nuevas funciones como la de mediadora de relaciones, espacio para recrear el poder de las personas, acompañamiento, cuidado de los hijos, entre otras más. De igual forma a la tecnología se le irán atribuyendo nuevas funciones y usos, producto del sentido que tienen estas para las personas.

En una entrevista realizada a uno de los beneficiarios de las Escuelas de Informática y Ciudadanía en Chile<sup>16</sup>, observamos el caso de un padre, jefe de familia, quien estando cesante, optó por tomar un curso de informática y ciudadanía. La apropiación de la tecnología le permitió, no sólo generar una serie de volantes y publicidad para ofrecer sus servicios puerta a puerta y organizar las cuentas de su negocio en la computadora, sino que además, dentro de los usos y funciones que le otorgó la tecnología, está el que para él ha significado no estar más en la calle tomando con sus amigos (tecnología-compañera); así como también un nuevo escenario de diálogo con su hijo (tecnología-puente de comunicación), incluso un nuevo “estatus” social frente a los demás cesantes de su comunidad (tecnología-movilizadora). El caso de Don Marcelino nos pone en evidencia cómo el uso de la tecnología no genera en sí mismo cambios fundamentales en la integración de las personas a una cultura digital, sino sólo en la medida en que las personas pueden apropiarse de estas y darles el sentido particular que tiene para ellos.

#### LOS SOSPECHOSOS DE SIEMPRE: DINÁMICAS QUE SE REPITEN

Las promesas atribuidas a las tecnologías tienden, por un lado a sentenciar los posibles efectos negativos que podrán tener, pero por otro lado, idealizan situaciones de cómo se supone que van a cambiar las sociedades. Ideas que se contraponen, como la capacidad de democratizar y descentralizar el poder, o la masificación e imposición de las ideas de los países desarrollados, la capacidad de superar las barreras educativas, o el fin de la escuela formal, son sólo una muestra de lo que pueden llegar a ser las percepciones en torno a las tecnologías.

Más allá de decidir sobre cuál de las dos caras de una misma moneda, es la correcta, creo que debemos considerar el hecho de que, en el uso y apropiación de las tecnologías de la información, se evidencian, incluso potencian, fenómenos estructurales y tendencias generales de la sociedad.

<sup>16</sup> Escuelas de informática y Ciudadanía (EIC) es el proyecto que implementa el Comité para la Democratización de la Informática en varios países, incluido Chile.

En palabras de García Canclini *“lo que hace la eficacia del espacio virtual, no es el poder de las tecnologías de la información, sino su capacidad de acelerar, amplificar y profundizar tendencias o estructuras de la sociedad”*<sup>17</sup>.

Ante la idea de Canclini, me gustaría señalar que en un estudio realizado acerca de las comunidades virtuales<sup>18</sup>, se pudo observar algunos rasgos particulares que representaban tendencias de cómo la tecnología ejerce un efecto “amplificador”. Algunas de las tendencias observadas, en el uso que le dan Internet y la tecnología, un grupo de jóvenes fanáticos de la serie televisiva “Los Archivos Secretos X” son:

- El desvanecimiento de un orden racional, que sirva como aglutinante para todas las personas del grupo, bajo un solo y “gran” proyecto común. El hecho de compartir la fascinación por la serie de los archivos secretos, pronto empieza a desvanecerse y lo que sirve de amalgama son las emociones, el sentido de estar y pertenecer, aunque sea a través del mail, una conversación del chat, o la simple navegación por la página. Esta tendencia a participar esporádicamente y sin mayores compromisos, al interior de una comunidad medida por el uso de Internet y los computadores, es similar a las que han sido señaladas en estudios de tribus urbanas<sup>19</sup>, cuyo eje catalizador es las emociones. Sin embargo, en la dinámica “virtual” se visualizan con más facilidad aquellas formas de relacionarse desde vínculos frágiles, como los desarrollados en un chat.
- Otra tendencia observada, es la constitución de microcomunidades especializadas, o el resurgimiento de las voces minoritarias, las que se constituyen desde múltiples y particulares sensibilidades, que ponen en jaque la idea tradicional de una participación comunitaria homogénea y centralizada. A partir del uso de las tecnologías y su participación en el espacio virtual, se evidencian, incluso potencian, dinámicas de subgrupos y micro intereses. Casos como el mencionado de la comunidad de Archivos Secretos X, en donde simultáneamente aparecen los micro grupos interesados en el tema de fenómenos extraterrestres, o los que simplemente buscan amigos, incluso los que

<sup>17</sup> GARCIA CANCLINI, NESTOR. *Culturas Híbridas: estrategias para entrar y salir de la modernidad*. México: Grijalbo.1998.

<sup>18</sup> RAAD, Ana María. *Cultura e Internet: relaciones al interior de una comunidad virtual*. Congreso Virtual de Antropología. Grupo Naya. 2002.

<sup>19</sup> ZARZURI, RAUL; GANSTER, Rodrigo. *Tribus Urbanas: por el devenir cultural de nuevas sociabilidades juveniles*. Santiago de Chile, ARCIS. 1999.

se interesan por la cultura del FBI (propio de la serie), visibilizan las especializaciones y sub divisiones que atomizan al grupo. Esta situación, si bien no es exclusiva del proceso de incorporación de las tecnologías en la manera de relacionarse, al menos puede considerarse como un agente que los evidencia y amplifica. De ahí el explosivo surgimiento de comunidades virtuales en torno a temas, tradicionalmente considerados como de las “minorías”.

Por otro lado, en el uso y apropiación de las tecnologías, no sólo se reflejan tendencias generales, sino que también se perpetúan estructuras sociales, que en ciertos casos llegan incluso a exagerarse o estereotiparse. Y en esto quisiera detenerme brevemente para entregar algunos alcances relacionados a las dimensiones de género, a partir de la cual se observan cómo las formas de incorporación y uso de las tecnologías tienden a perpetuar roles, imaginarios, entre otros.

En un estudio sobre la perspectiva de género y nuevas tecnologías se menciona lo siguiente: *“la visión utópica de la comunicación mediada por la tecnología como espacio inherentemente democrático, experimental y liberador de las desigualdades padecidas por las diferencias de género, se justificaba por la desaparición del cuerpo físico y por la imposibilidad de juzgar a las personas por su apariencia. Sin embargo, se han levantado muchas voces que sostienen que las jerarquías y desigualdades se siguen reproduciendo en el ciberespacio, o incluso las identidades de género se exageran o estereotipan”*<sup>20</sup>. La idea que plantea Agnes Vayreda, se refiere específicamente a la realidad que se construye desde el espacio virtual, en cuyo proceso de edificación se vuelven a reproducir estereotipos y diferencias.

Sin embargo, por otro lado, durante la encuesta aplicada por CDI nos encontramos con que en el uso y adopción de la tecnología, también se evidencian los mundos asumidos como propios del “hombre” y la “mujer”. Antes de iniciar un curso de informática y ciudadanía se preguntó a todos los alumnos qué era lo que los motivaba a tomar un curso de informática, si bien en ambos casos, la motivación por lo laboral o la necesidad de actualización fueron las principales razones, es en el caso de las mujeres en donde el apoyo a los hijos, el acompañamiento a otras personas, empieza a adquirir mayor relevancia; mientras que para los hombres no. El imaginario detrás de los hombre y mujeres, sobre cómo se ven a si mismo en su relación con las tecnolo-

<sup>20</sup> VAYREDA, Agnes. Una propuesta de revisión crítica de una selección de investigaciones empíricas acerca de género y CMO. Universidad Abierta de Barcelona (UOC) 2002.

gías vuelve a marcar la separación entre los ámbitos “domésticos” atribuidos a las mujeres, y los “productivos” atribuidos a los hombres.

Así mismo la demanda por obtener una computadora, es menor entre las mujeres, quizás, no sólo porque entre la mayoría de las encuestadas se encontraban amas de casa (que no perciben ingresos), sino también porque el consumo de la tecnología se ha asociado tradicionalmente a los hombres, como lo indica el siguiente cuadro:

*Fuente:* Encuesta CDI CHILE 2002.

TIENES INTENCIONES DE COMPRARTE O QUE TE COMPREN UNA COMPUTADORA	% MUJERES	% HOMBRES	% TOTAL
Sí, tengo planeado comprármela en menos de 6 meses	30,8	69,2	100
Sí, pero no tengo plata para pagarla	31,6	68,4	100
No, no tengo pensado en comprarme una computadora	48,7	51,3	100

Siguiendo con esta idea, en una encuesta realizada a varios telecentros de Chile<sup>21</sup>, el grupo de hombres participantes de estos centros, fue considerablemente mayor (60,6%) al de las mujeres (39,4%), lo que evidencia una tendencia a asumir el mundo de las tecnologías como principalmente “de hombres” (al igual que el de los video juegos), perpetuando de cierta forma ciertas estructuras tradicionales<sup>22</sup>.

#### SEDUCIDOS POR LA TECNOLOGÍA

Si hay algo que caracteriza a la tecnología, es su capacidad de ser reconocida como un catalizador o acelerador del desarrollo. Hoy la tecnología seduce, es justamente ese carácter mágico el que mejor juega a favor de quienes trabajan por acercar estas herramientas a las personas.

En la encuesta aplicada por CDI, además se pudo observar cómo las valoraciones que se hacen acerca de la computación o el acercamiento a las tecnologías en particular, no pasan únicamente por el hecho de que estas ayudarán a mejorar sus ingresos, sino que permitirían mejorar el acceso a la información y serían unas herramientas para superarse e integrarse.

<sup>21</sup> Primera encuesta Usuarios de telecentros de Chile. 2002 <http://encuesta.atach.cl/>

<sup>22</sup> Tendencia repetida al menos en las experiencias de acceso a la tecnología en comunidades de escasos recursos y con escolaridad baja, como el caso de los Telecentros o las Escuelas de Informática y Ciudadanía.

PERCEPCIÓN DE LA TECNOLOGÍA	RESPONDIERON SI
Mejorará tu calidad de vida	94,6%
Te ayudará a mejorar tus ingresos	78,5%
Te permitirá acceder a la información	98,0%
Podrás mejorar tus estudios	91,3%
Será una herramienta para superarte en general	96,2%

Fuente: Encuesta CDI 2002.

Como efecto inversamente contrario, lo que se produce también es una “brecha de expectativas” en torno al acceso tecnológico. De cierta forma, detrás del sueño tecnológico aparecen paralelamente imaginarios y valoraciones que se han ido construyendo y dan paso a una exclusión cultural (el no participar por no manejar códigos básicos para comunicarse e interactuar). Este efecto se debería principalmente a que la tecnología se ha constituido en una dimensión transversal, y por lo tanto afecta a distintos ámbitos (tanto productivos como simbólicos) y al no cumplirse las promesas inherentes a estas, las personas sienten y perciben que han quedado fuera de muchos otros procesos, como lo indica el siguiente testimonio:

*“Con la computación, si uno no sabe, pasa a ser parte de ignorancia, porque ahora todo está en la computación y después de los años si uno se atrasa queda totalmente fuera, es decir, fuera de lógica. En el sentido de que si yo no aprendo computación, me quedo totalmente atrasada...”*Pamela, 33 años<sup>23</sup>.

#### 4. CONCLUSIONES: LA CIUDADANÍA CONECTADA

Teniendo en cuenta la integración digital como base para el fortalecimiento de una ciudadanía activa, la discusión acerca de la ciudadanía y las nuevas tecnologías, puede ser abordada desde distintos focos. Por un lado, se encuentra la perspectiva que focaliza el ejercicio ciudadano, desde el uso de la tecnología como una forma de relacionarse con el ámbito de lo público. Es en esta perspectiva en donde aparece la preocupación por dar más acceso a informaciones públicas, incorporar contenidos que hagan visible el interés y la participación en escenarios comunes, transparentar procesos y acciones gubernamentales, entre otros importantes factores. Esta

<sup>23</sup> CDI. Estudio de Impacto de las Escuelas de Informática y Ciudadanía. Santiago, Chile. 2002.

mirada, justifica el auge por los sitios de e-government, a través de los cuales los ciudadanos pueden consultar y acceder equitativamente a los beneficios del estado, así como el hacer “visible” su participación en aspectos comunitarios o públicos en general. Por otro lado, está la discusión de la ciudadanía que se alimenta de aquel sueño, de que las nuevas tecnologías (en especial Internet) permiten democratizar los discursos, ideas o visiones de la sociedad. De ahí que, en medio de una sociedad atomizada, donde los intereses individuales adquieren importancia, Internet estaría facilitando el auge de comunidades (grupo de ciudadanos) con relevancia suficiente para imponer sus ideas. Desde la defensa de las ballenas en Alaska, pasando por la conservación de los ritos mapuches en Chile, hasta los grupos de fanáticos de los archivos secretos X, todas estas iniciativas refuerzan el hecho, de que las personas pueden participar accediendo a la tecnología, no solo como meros receptores de mensajes, sino también con capacidades para elevar sus discursos.

Finalmente, otro de los matices que adquiere la discusión sobre tecnologías y el ejercicio de la ciudadanía, tiene que ver con la preocupación de cómo integrar a las personas, sin generar un efecto subordinante. Según explica Martin Hopenhayn<sup>24</sup>, por un lado está la necesidad y el interés de generar mayores igualdades, es decir, incluir a todos los excluidos, pero corremos el peligro de intentar homogeneizar a todos o centralizar los poderes. Por otro lado, existe una promesa de diferenciación, de impulsar el pluralismo y las decisiones individuales, el gran desafío está cómo balancear el eje entre el acceso material y el simbólico, promoviendo una integración tecnológica, sin anular el capital cultural que tienen las sociedades.

Los procesos de inclusión digital, están promovidos por el interés generalizado por acortar la diferencia entre quienes tienen acceso a la tecnología y quienes no, así como por el vertiginoso escenario de innovación tecnológica, que a más de uno abruma por su rapidez. En medio de este torbellino, la reflexión en torno a la dialéctica que se produce entre la tecnología y la cultura, nos permite analizar los distintos usos sociales y valoraciones que le dan las personas a este proceso, así como comprender los matices y particularidades que tiene la participación de las personas, en la que hemos denominado “cultura digital”. Si bien aun queda mucho camino por recorrer y analizar, al menos estas reflexiones permitirán desmitificar la idea de que el acceso y la conectividad son los únicos factores relevantes en la configuración de una cultura digital.

<sup>24</sup> HOPENHAYN, Martin. *Viejas y Nuevas formas de ciudadanía*. Revista Cepal 73. Santiago. 2001.

# Telecentros: mitos y oportunidades sobre la sustentabilidad<sup>1</sup>

FRANCISCO J. PROENZA<sup>2</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

Los Telecentros son “locales compartidos en los que el público puede acceder a las tecnologías de la información y la comunicación” (Colle y Román 1999: 1). Un centro que ofrece únicamente servicios de computación o telefónicos se encuadra dentro de esta definición, pero aquí nos concentramos en aquellos que proveen acceso a Internet.

Internet brinda oportunidades para trabajar en red y acceder a información y servicios nunca antes disponibles a personas de bajos recursos, por motivos de distancia y costos. La transmisión de voz a través de Internet (VoIP) crece cada vez más en importancia, aún cuando todavía hay obstáculos y limitaciones de tipo regulatorio y tecnológico (*latency*) (Minges y Kelly, 2001).

La Red también puede utilizarse en combinación con tecnologías tradicionales como la radio o la televisión, para difundir información ampliamente y a bajo costo. El predominio que tiene el acceso a Internet a través de la computadora, como configuración de servicio estándar de los telecentros, podrá cambiar en el futuro con la convergencia tecnológica (por ejemplo, a medida que la telefonía celular de tercera generación se haga omnipresente), pero el acceso a la Red es la caracterís-

<sup>1</sup> Las opiniones expresadas en este documento pertenecen al autor y no reflejan necesariamente las de la FAO. El autor agradece la traducción del documento hecha por la Asociación Argentina de Teletrabajo ([www.aat-ar.org](http://www.aat-ar.org)), y la excelente labor del “Nodo Traducciones” de la ATT integrado por Horacio R. Dal Dosso (<http://webs.uolsinectis.com.ar/dosso>), A. Marcelo Díaz Perrault ([marcelodp@angela.com.ar](mailto:marcelodp@angela.com.ar)) y Liliana E. Prenassi ([leplep@tutopia.com](mailto:leplep@tutopia.com)). Esta versión en español ha sido actualizada y ampliada por el autor en marzo-abril de 2003 con informaciones que no figuran en el documento original en inglés.

<sup>2</sup> Economista, Centro de Inversiones, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).



tica común de los telecentros en la actualidad. Hay muchos otros servicios prestados por telecentros, pero el más corriente y el que constituye la principal fuente de ingresos es el uso de computadoras y la navegación por Internet por parte de los usuarios.

Para que la administración de un telecentro sea una experiencia satisfactoria se requiere habilidad en el manejo de las computadoras. No se trata de una barrera insuperable, pero los niños y los jóvenes se adaptan más rápidamente a la tecnología que los adultos maduros. Esto es importante tanto desde el punto de vista del mercado como del impacto de los telecentros sobre el desarrollo. El mercado de servicios de telecentros en países con poblaciones jóvenes es potencialmente grande. Además, la inversión en telecentros como una forma de presentar la tecnología a adultos jóvenes y niños con propósitos educativos y productivos tiene sentido desde una perspectiva económica y social, ya que estas personas cuentan con más años por delante para sacar provecho de esas habilidades<sup>3</sup>.

Visto como negocio, un telecentro no es complicado, pero está sujeto a reglas implacables. Si el flujo de ingresos no cubre los costos y no genera un excedente que permita reemplazar los equipos (es decir, si no puede alcanzar la *viabilidad financiera total*), las inevitables fallas mecánicas y la obsolescencia tecnológica finalmente no dejará otra opción que cerrar el telecentro. Si los ingresos del telecentro no cubren los gastos operativos y de mantenimiento (*viabilidad operativa*), el cierre ocurre aún más rápido.

En los países desarrollados, es una práctica común que el Estado cubra una parte importante de los costos de los telecentros. En EE. UU., Canadá, Japón, Finlandia o Australia, las bibliotecas ofrecen acceso a Internet en forma gratuita, generalmente con restricciones en la cantidad de tiempo por usuario. El gobierno de Australia, un país con una renta *per cápita* de US\$20.500 (en el año 2000), apoya financieramente a la mayoría de sus telecentros, estimados en 150 (en 2001), en forma habitual. Aquellos países pobres que intentan promover el desarrollo de telecentros bajo esquemas altamente subvencionados, pronto se enfrentan a déficits presupuestarios insostenibles que los obligan a terminar o limitar el alcance de sus programas.

<sup>3</sup> Reflejando en parte esta afirmación, la presencia de niños y adolescentes en edad escolar (de 6 a 17 años de edad) en las familias estadounidenses está asociada (agosto de 2000) con un porcentaje mayor de computadoras en las casas, 67% comparado con 45%, y de uso de Internet, 53% comparado con 37% (Oficina de Censos de EE. UU., 2000: 3).

Interesan telecentros sustentables, ya sea en términos de viabilidad operativa o total. Es además deseable que los telecentros tengan un impacto social positivo. Para ello, deben:

- i) Mejorar el bienestar y las condiciones de una *gran cantidad* de usuarios pobres, y
- ii) Beneficiar a los segmentos *más pobres* de la población.

El impacto social de un telecentro es un aspecto sumamente importante, pero es menester reconocer que se trata de *una dimensión diferente* a la de la sustentabilidad.

La sustentabilidad en sí misma depende de diversos aspectos. Las *condiciones estructurales*, como por ejemplo la infraestructura de telecomunicaciones, inciden decisivamente sobre la sustentabilidad. En cada telecentro, su *estructura de gestión*, o sea, las reglas con las que se organizan la administración y gerencia del centro, determinan la toma de decisiones, cómo se compran, contratan y utilizan los recursos, qué servicios se ofrecen y cuánto se cobra por cada servicio. La *política y el marco regulatorio* de cada país también influye en el desarrollo de los telecentros de muchas maneras, no siempre en forma favorable para su desarrollo y sustento.

La Tabla 1 presenta un resumen de costos de telecentros en Perú, Hungría y Jamaica<sup>4</sup>. Los costos anuales se asemejan o inclusive superan los costos de inversión: *instalar un telecentro es fácil, lo difícil es mantenerlo*.

<sup>4</sup>Al concentrarnos en telecentros que llegan a ser sustentables con el servicio que prestan a las comunidades de bajos ingresos, descartamos las iniciativas de investigaciones más costosas de las que, en general, no se espera que generen superávit debido a los costos excesivos.

**Tabla 1**  
**COSTOS DE LOS TELECENTROS. EJEMPLOS DE CÁLCULOS PARA PERÚ,**  
**HUNGRÍA Y JAMAICA (2002)**

	PERÚ	HUNGRÍA	JAMAICA
Número de computadoras	14	4-5	5
Tipo de conectividad	DSL (64 Kbps)	Conexión telefónica	Conexión telefónica
Ubicación	Urbana	Pequeños pueblos buenas telecomunicaciones	Pequeños pueblos buenas telecomunicaciones
Administración	Comercial	ONG	ONG
Costos de Inversión [US\$] (a)	17.200	7.800-10.100	8.500
Gastos operativos [US\$]	17.500	12.400-1700	20.500
(a) No se consideran varios aspectos como, por ejemplo, el estudio de factibilidad, la construcción de edificios o su amueblado.			
Fuentes:			
- Los cálculos correspondientes a Hungría se basan en los datos de una encuesta presentados en "Las telecabañas de Hungría", manuscrito inédito elaborado en el año 2001 por la Asociación Húngara de Telecentros.			
- Datos correspondientes a un proyecto privado en Perú, facilitados por Carlos Linares (asesor informático de la Universidad de Arequipa) y recopilados a principios de 2001.			
- Los datos de los proyectos de Jamaica son cortesía de la Red para el Desarrollo Sustentable de Jamaica y de la Sociedad Informática de ese país.			

Tanto los costos de inversión como operativos son más altos en ambientes rurales que en urbanos. En ambientes rurales carentes de infraestructura de telecomunicaciones, los costos de inversión pueden ser prohibitivos. Los diferentes rubros pueden variar sensiblemente en su incidencia en el costo total, dependiendo del país y de la localidad (Tabla 2).

**Tabla 2**  
**COSTOS OPERATIVOS DE LOS EJEMPLOS DE TELECENTROS EN PERÚ Y**  
**JAMAICA (2002)**

	JAMAICA		PERÚ	
	US\$	%	US\$	%
Alquiler	3.000	16,2	3.000	18,9
Conectividad	2.000	10,8	5.700	36,0
Personal (2 personas - 1 por turno)	12.000	64,9	2.400	15,1
Otros gastos	1.500	8,1	4.750	30,0
Reposición de equipos	500		2.700	
Electricidad, agua, aseo	1.000		2.050	
	18.500	100,000	15.850	100,00

## 2. MITOS

### 2.1. UN CIBERCAFÉ NO ES UN TELECENTRO

Es un error desafortunado pero frecuente, el no considerar a los cibercafés como telecentros, por el mero hecho de que éstos “no tienen impacto social”.

Los cibercafés no son sino pequeñas empresas que se han expandido rápidamente a través de todo el mundo, ofrecen un servicio singular a las poblaciones de bajos recursos, forman parte de un sistema sustentable y hay mucho que aprender de su experiencia.

Cuando se descartan a los cibercafés, se está en esencia desechando la estructura organizativa y de gestión más sustentable y reproducible que se conoce; es decir, las empresas privadas<sup>5</sup>. Los telecentros operados por instituciones que emplean la que tal vez sea la segunda estructura de conducción más conocida, es decir, las organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro (ONGs), dependen fundamentalmente de las donaciones, por tradición y por su propia constitución, para cubrir una parte importante de sus gastos ya sean operativos o de inversión. *¿Por qué nos sorprende entonces que nos resulte difícil encontrar modelos de telecentros sustentables?*

Los cibercafés por lo general proporcionan tantos servicios como otros tipos de telecentros. Capacitan a sus clientes (por ejemplo, en el manejo básico de una PC y de las aplicaciones que se utilizan en una oficina), ya sea en respuesta a la demanda local o como estrategia de marketing de sus servicios. En cambio, muchos telecentros manejados por ONGs son en la práctica cibercafés “disfrazados”. No ofrecen ningún servicio de valor adicional comparado con los de un cibercafé típico.

<sup>5</sup> La tendencia a separar los cibercafés de los telecentros trae a la memoria las discusiones que se suscitaban varios años hace sobre microfinanciamiento. Los «minimalistas» enfatizaban la necesidad de concentrarse en servicios financieros para apuntalar el desarrollo de instituciones financieras sólidas que operen como cualquier otra empresa que deba ser sustentable. Otros se manifestaban a favor de vincular el crédito a otros servicios, especialmente a la capacitación.

A la larga, los minimalistas prevalecieron. Hoy en día las instituciones de mayor importancia y alcance que actualmente brindan microcréditos (por ejemplo, Banco Sol y PRODEM en Bolivia, Financiera Calpia en El Salvador) son aquellas que han desarrollado técnicas bancarias especializadas con las que alcanzan a una gran cantidad de personas de bajos recursos, siguiendo el enfoque minimalista. Los microemprendedores necesitan de otros servicios, además del microcrédito o los servicios de depósito, incluyendo la capacitación. Pero es indispensable poder contar con instituciones sustentables, para poder acceder a servicios confiables de una institución financiera especializada sólida y segura.

co, y cualquier excedente en las operaciones en lugar de figurar como “ganancia”, es distribuido entre los operadores en la forma de salario.

Al no tomar en consideración a los cibercafés, se pierde la oportunidad de aprender lecciones importantes sobre enfoques de gestión y políticas que contribuyen a la sustentabilidad. Por ejemplo, ¿por qué se han difundido tan rápida y ampliamente los cibercafés a través de toda Lima, en Perú, en donde se los conocen como *cabinas públicas*, mientras que no sucede lo mismo en otros países como, por ejemplo, Brasil y Jamaica? Fundamentalmente, porque Lima ofrece una combinación de características importantes, no siempre presentes en otros lugares, que facilitaron el desarrollo de los telecentros y que pueden servir a otros países como guía en el *diseño de sus políticas*.

Dentro de estas características se destacan:

- La gran demanda, densamente concentrada, representada por gente joven de bajos ingresos con acceso limitado a servicios de telecomunicaciones de valor razonable;
- El gran número de ingenieros bien capacitados y con posibilidades de empleo limitadas, que facilitó el desarrollo de una industria de producción y reparación a bajo costo de equipos y accesorios, basada en clones de PCs y software barato o “pirata”;
- La apertura de la competencia en el sector de las telecomunicaciones, y que ha producido una caída rápida en el costo de la conectividad;
- Una importante *campana de concienciación*, lanzada por la ONG, Red Científica Peruana, cuando Internet comenzaba a desarrollarse, permitió que muchos jóvenes empresarios conocieran los beneficios potenciales de las TICs.

También hay mucho que aprender de los *operadores* de cibercafés. Los telecentros que se sostienen basándose en donaciones no tienen motivación para generar ingresos. Pueden invertir y gastar más de lo necesario en servicios superfluos, por ejemplo, elegantes locales, más de un empleado por turno, operadores altamente capacitados y con excelentes sueldos, y productos que los clientes no pueden o no desean comprar (pero que satisfacen algún interés o teoría particular de los gerentes, respecto a lo que la comunidad “necesita”).

En contraste, un cibercafé bien administrado presenta las siguientes características:

- La *demanda del mercado local* determina la cantidad y calidad de los servicios prestados. Generalmente, el servicio que se provee es el más básico, o sea, de acceso a Internet o la computadora. Otros servicios que comúnmente se ofrecen son: bebidas, revistas, disquetes e insumos informáticos afines y *VoIP* (transmisión de voz por Internet). A pesar de que existen algunas excepciones<sup>6</sup>, los servicios complementarios raramente representan más del 20% del total de los ingresos.
- La *capacitación brindada a los empleados de los telecentros* es muy básica. Quien entra en este negocio necesita tener conocimientos de PC y saber cómo instalar una red local, o estar en condiciones de contratar a alguien para que lo haga. Pero los empleados que atienden al público a diario son pocos (por ejemplo, una persona por turno para atender hasta 30 computadoras), y generalmente son personas a las que se les paga un sueldo bajo y tienen un adecuado, aunque limitado, nivel de educación.
- El *software provisto es mínimo*, dependiendo de la demanda de aplicaciones por parte del cliente. Se emplean programas “pirateados” o gratuitos, o en el mejor de los casos con licencias adquiridas a bajo costo como las que se consiguen en sitios de remates en línea.
- A medida que la competencia aumenta, se produce una evolución muy interesante: los operadores que sobreviven son aquellos que encuentran una manera (mediante la ubicación, la calidad o la variedad de los servicios) de hacer que el cibercafé siempre esté lleno de gente (con una tasa de ocupación del 65% o superior), y están en la búsqueda constante de alternativas que les permitan mantener bajos sus costos, recurriendo a ideas como, por ejemplo, instalar el negocio en su propio hogar o compartir los gastos fijos con actividades comerciales diferentes (por ejemplo, combinando sus cibercafé con otros emprendimientos tales como la venta de insumos y accesorios para computadoras). Donde la *competencia* entre operadores de telecentros es férrea, como en Lima, los precios caen a niveles muy bajos, a por ejemplo US\$0.50 por hora de servicio.

<sup>6</sup> Guyana, por ejemplo, cuenta con una población de aproximadamente 800.000 habitantes y hay tantos guyaneses viviendo en el exterior como en su patria. Un operador privado monopoliza el sector de las telecomunicaciones y las llamadas internacionales son muy caras. Consecuentemente, el principal servicio proporcionado por los cibercafé de Georgetown está constituido por las comunicaciones con parientes y amigos que viven en el exterior. Las comunicaciones de voz a través de protocolos de Internet son comunes, no obstante su cuestionamiento por parte de la empresa de telecomunicaciones.

A los cibercafés frecuentemente se los asocia con negocios para gente rica, que ofrecen servicios al turista. Aunque estos tipos de telecentros satisfacen una necesidad manifestada a través del mercado, su impacto social es limitado. En la práctica, en lugares donde la densidad de cibercafés es alta y la competencia intensa, los pequeños empresarios encuentran formas económicas de instalar sus locales en comunidades de bajos ingresos. A un costo de US\$0,50 la hora de servicio en Lima, 20 horas de Internet por mes se pueden comprar por US\$10 mensuales o US\$120 anuales; una cifra llevadera por el residente limeño promedio.

En junio de 2001, el 33% de la población de Lima estaba utilizando Internet por lo menos una vez al mes (Apoyo 2001). Esta cifra constituye un aumento contundente respecto al 18% registrado un año antes, y es sensiblemente superior al 11,5% que figura en los datos de la UIT para ese año y que únicamente comprende usuarios conectados en forma directa a la red. En el estrato de más bajos recursos (categoría E), únicamente el 5% de la población urbana del Perú utilizó Internet al menos una vez al mes; y solo el 21% en la categoría D. Dentro de este grupo pequeño de usuarios pobres (D/E), el 91% se conecta a la Red utilizando cabinas públicas. Del total de mujeres que se conectaron a Internet en el 2001, el 90% utilizan las cabinas.

Aunque no tan bien documentada, la experiencia con telecentros comerciales se está replicando rápidamente en áreas urbanas de muchos otros países. En Venezuela, el 35% por ciento de los usuarios se conectan a Internet a través de un cibercafé, superando la segunda forma más común que es el acceso individual en los hogares (30,8%). Al igual que en Perú, los estratos socioeconómicos más carentes figuran entre los más asiduos concurrentes a los cibercafés (Datanalisis 2002).

## 2.2. LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA ES LA CLAVE DEL ÉXITO

La noción de “participación comunitaria” es vaga, a pesar de que se esgrime con frecuencia como la fuerza motor que impulsa el establecimiento y la sustentabilidad de los telecentros. El concepto afín de “apropiación comunitaria del telecentro” es más potente porque implícitamente reconoce la importancia de propiedad y valoración, pero *desde un punto de vista práctico* no es suficiente. En cualquier comunidad, inclusive en aquellas donde pudiera decirse que predomina la “voluntad colectiva”, puede que hayan, o que no hayan, personas que estén dispuestas a comprometerse y a llevar a cabo en forma sostenida las diferentes tareas que son indispensables para lograr viabilidad finan-

ciera de un telecentro. Ello requiere una arquitectura organizacional y de incentivos conducente a la sustentabilidad.

Aquellos donantes bien intencionados que aportan capital, pero que dejan que sus proyectos comiencen a funcionar sin antes especificar condiciones elementales respecto al control y uso de los bienes donados y la administración y el manejo de los recursos, exponen sus iniciativas al fracaso y a la desilusión.

Como cualquier otra organización, un telecentro necesita *reglas de trabajo* y una *estructura organizativa y de gestión* claramente delineada, que estimulen la *dedicación sostenida* del operador y del núcleo de personas que trabajan en el ámbito local y que sea compatible con los objetivos del centro y su sustentabilidad. Se necesita una persona o una clara distribución de responsabilidades entre varias personas, que se ocupen de dar cuenta de las reparaciones en caso de roturas, de la contratación y despido del personal, del pago de salarios y de otras cuentas, de la incorporación y supervisión de voluntarios, de fijar precios por los servicios del centro así como de un horario de atención al público, de abrir y cerrar las puertas del centro, de la protección de los equipos y las instalaciones y de prestar asistencia y asegurarse que el centro cubra las necesidades y expectativas de los usuarios.

El motivo por el cual los telecentros comerciales constituyen un sistema tan pertinaz es que si el dueño de un telecentro no está comprometido con su trabajo, seguramente fracasará y otros ocuparán su lugar en el mercado. El incentivo del dueño de un pequeño cibercafé para mantener un servicio apreciado por la comunidad es sustancial, precisamente porque de lo contrario va a perder sus ahorros y su principal fuente de ingreso. Por el contrario, los telecentros cuyos "propietarios" son los organismos gubernamentales o que están sujetos a la interferencia política, son un dolor de cabeza. La mayor preocupación de un intendente es quedar bien con el electorado, y el sostenimiento económico constituye una preocupación secundaria. Esto no tiene tanta importancia en países de ingresos altos, pero es significativo en aquellos en los que el valor político de un telecentro es marcado.

Las organizaciones de base y las ONG son vehículos formidables para llegar a los grupos más carentes. Como dependen en gran parte del apoyo económico externo, algunas pueden ofrecer servicios especializados, por ejemplo, dirigidos a discapacitados, a personas desocupadas, o a mujeres y niños desamparados. Las personas que se encuentran en una situación de grave desventaja pueden beneficiarse de los servicios especiales de un telecentro y, en general, las empresas con



finés de lucro no prestan este tipo de servicios. Además, la interacción social, que tiene lugar a través de la acción conjunta para lograr un objetivo común, ofrece el potencial para contribuir en forma significativa al desarrollo social y económico, además de los beneficios directos relacionados con el uso de las nuevas tecnologías. Estos beneficios adicionales aumentarán en importancia a medida que las comunidades de grupos carentes que han sido tradicionalmente marginados, reconocen su afinidad en cuanto a los problemas que confrontan y buscan soluciones comunes, expandiendo su capacidad de acción, a medida que aprenden a confiar entre sí y a trabajar conjuntamente mediante una combinación de encuentros presenciales y la interacción virtual.

Las organizaciones sin fines de lucro tienden a ser más efectivas en relación con acciones de corta duración y que responden a una causa única bien definida; menos cuando se requiere un esfuerzo concertado y prolongado. Como las necesidades financieras y gerenciales de los telecentros no son complejas, estas deficiencias pueden ser superadas a través de la capacitación y de mejoras de orden institucional, principalmente dirigidas a delinear una división clara de funciones, y a aumentar la capacidad de administración y gestión del personal, incluyendo el control de cuentas y registros, manejo de los recursos, y hacer que la sustentabilidad sea, desde el comienzo, un objetivo central de las operaciones del telecentro.

### 2.3. BASTA CON ESTABLECER UN MARCO REGULATORIO EFECTIVO, Y EL MERCADO PROVEERÁ

Un entorno macroeconómico estable, sumado a un régimen de intensa competencia en el sector de las telecomunicaciones y un marco regulatorio adecuado son *necesarios* para que el público en general logre acceso a las TIC, pero otros factores pueden inhibir el desarrollo comercial de la conectividad y los telecentros.

La existencia de un mercado suficientemente amplio para estimular la participación de empresas en el negocio de los cibercafés es clave. Sin embargo, los mercados de telecentros, son muy localizados y altamente sensibles a la distancia. En Perú, los usuarios utilizan en promedio 2,3 cabinas y el 44% de las veces utilizan cabinas ubicadas a menos de un kilómetro de su hogar, y el 70%, a menos de 5 km de su hogar (Proenza, Bastidas-Buch y Montero 2001: 23). Si una ciudad no posee áreas con una alta concentración de jóvenes con bajos ingresos que no tengan otra forma de conectarse a Internet a un costo bajo, no surgirán telecentros comerciales autosustentables.

El establecimiento de telecentros en *áreas rurales* es un enorme desafío, en especial en donde el paisaje es irregular y la población está muy dispersa. Ambas características encarecen los costos del establecimiento de infraestructura de telecomunicaciones. La baja densidad demográfica, típica en zonas rurales de África y de Latinoamérica, desafía la premisa básica de compartir los equipos en un único centro. Es mucho más sencillo mantener ocupado un telecentro de 10 a 30 computadoras en una ciudad, que en un pueblo pequeño donde los usuarios son pobres y tienen medios de transporte limitados.

Aún los telecentros comerciales ubicados en vecindarios urbanos marginales, tienen un alcance limitado: su principal clientela son jóvenes con buen nivel educativo.

Para llegar a la gran masa de personas de bajos recursos, la mayoría de los cuales tienen escasa formación, se necesita implementar medidas especiales como: campañas de promoción, capital de inversión inicial, programas de capacitación, y soporte para la demanda durante las etapas iniciales en las que los usuarios se familiarizan con la tecnología. Estas medidas son costosas. Su retorno social es alto, pero como su rentabilidad privada es baja, las empresas privadas no pueden asumir estos costos.

#### 2.4. LOS TELECENTROS EN CADENA (FRANQUICIAS) REPRESENTAN UNA FÓRMULA VIABLE Y EFECTIVA

Las franquicias comerciales de los telecentros son en teoría atractivas como una forma de aprovechar economías de escala, y para prestar servicios a muchas personas mediante un modelo reproducible. En la práctica, la implementación de franquicias de telecentros ha sido muy difícil, sobre todo en países en vía de desarrollo.

Las franquicias han sido comunes en la industria telefónica. Se establecieron en muchos países mediante los tradicionales operadores monopólicos, pero también a través de operadores de telefonía celular innovadores como Grameen Telecom (<http://www.citechco.net/grameen/telecom/>). Más recientemente, algunos países han establecido esquemas de subsidios mínimos para alentar el desarrollo de las telecomunicaciones y de los telecentros en pequeños pueblos (Colombia). Se trata de esquemas que gozan de subsidios: las grandes empresas desarrollan la infraestructura y organizan la franquicia, mientras que pequeños empresarios locales se ocupan del manejo local de cada telecentro.

Pero hasta ahora no hay evidencia en países en vía de desarrollo de experiencias exitosas de telecentros en cadenas comerciales (servicio

de Internet) en una localidad abierta a la competencia (por ejemplo, urbana), no subsidiada, dirigida a prestar servicios a personas de bajos ingresos. Durante varios años la Red Científica Peruana mantuvo publicado un proyecto de franquicias para telecentros en sus páginas Web, pero en la práctica nunca logró armar un plan rentable de servicios o asistencia. Es decir, nunca logró ofrecerle a potenciales afiliados a la franquicia un paquete de beneficios más atractivo que los que se pueden lograr por cuenta propia como operador independiente de un telecentro.

Las dificultades asociadas con la implementación de un esquema viable de franquicia no están circunscritos a América Latina. Un intento por parte de una poderosa empresa en India, S. Kumars, en asociación con la empresa Hughes, ha encontrado serios tropiezos para establecer lo que originalmente tenía previsto como franquicia de 50,000 kioscos de Internet. La empresa norteamericana TeltecGlobal, no obstante cuenta con la asociación a empresas poderosas como Hewlett Packard, no parece haber alcanzado el éxito con sus “superfranquicias” que van de US\$350.000 a US\$700.000 por unidad, cada una prevista para constituirse en una “combinación de Super Tienda que ofrece servicios de cibercafé, clases virtuales, ISP y salón de exposición de electrodomésticos, todo contenido en un solo espacio”.

¿A qué se debe la dificultad observada en lograr sustentabilidad en un sistema de telecentros en cadenas? A que en los países en vía de desarrollo la gran mayoría de los cibercafés y las cabinas públicas operan como micronegocios informales, con una estructura mínima de costos, mayormente con software “pirateado”, equipos clones, desde la propia casa, bajo administración propia y usando como empleados a personas con poco conocimiento técnico o a miembros de la familia. Las ganancias son mínimas por que los ingresos, en zonas de intensa competencia entre telecentros, generalmente son inferiores a US\$1/hora. Competir en ese mercado es muy difícil.

En un país pobre, es poco lo que le puede ofrecer una casa matriz de franquicias a uno de estos microempresarios, que no pueda él mismo adquirir por cuenta propia a muy bajo costo. Y es poco lo que una franquicia le pueda ofrecer al público, ya sea en calidad o cantidad de servicio, que compita favorablemente con ese microempresario. Difícilmente podrá una empresa vender su franquicia a un precio –de inversión o renta– que le remunere adecuadamente el capital de inversión, a no ser que reciba un fuerte subsidio Estatal. Excepto en casos muy excepcionales, *¡el flujo de caja no lo admite!*

La experiencia de los Infocentros en El Salvador es ilustrativa. La Asociación Infocentros fue creada bajo el auspicio del gobierno como organización privada sin fines de lucro. Ha recibido un préstamo substancial, libre de intereses y pagadero a diez años, del gobierno salvadoreño, y mantiene importantes vínculos con diferentes agencias del gobierno. A partir del año 2000 la Asociación comenzó a establecer lo que serían unos 100 telecentros, con la intención de vender la mayoría a empresarios que pasarían a ser socios franquiciados, receptores de apoyo y asistencia de unos 10 telecentros que quedarían bajo la administración de la casa matriz. El precio de venta de la franquicia fue fijado en US\$80.000. A fines del año 2002, la Asociación había establecido 40 Infocentros, de los cuales solo dos de ellos, los más rentables, se han vendido bajo el esquema original. La Asociación se ha mostrado flexible y ha reorientado su modelo de franquicia ofreciendo ahora dos nuevas variantes: una que en esencia coloca los telecentros en manos de microempresarios en arrendamiento y otra que requiere del microempresario un capital de inversión equivalente a US\$ 5.000 y una partida adicional mensual, dependiendo de sus ventas.

La experiencia de la empresa italiana *Internet Train* ilustra algunos elementos clave para el éxito de una franquicia comercial. Los avisos en la Web ([www.internettrain.it](http://www.internettrain.it)) plantean tres formas de afiliarse a *Internet Train*: i) como parte de la cadena desde el inicio con apoyo en la instalación del centro y los equipos (*IT Shop*), ii) como complemento en un local donde ya opera previamente un negocio en otra rama de actividad (por ejemplo, en un restaurante o mercado – *IT Corner*), o iii) como telecentro establecido por cuenta propia, que se afilia al esquema de *Internet Train* (*IT Partner*). Comenzando con un local en 1995, en abril de 2003 la empresa llegó a tener 43 afiliados tipo *IT Shop*, 40 del tipo *IT Corner*, 5 *IT Partners* y 37 puntos de acceso a Internet en barracas de la NATO (en Europa).

Internet Train ofrece servicios adicionales al de conectividad-computadora (despachos, revelado de fotografías, alquiler o venta de teléfonos celulares, alquiler de bicicletas, preparación de CDs), pero como ocurre en la mayoría de los telecentros, el servicio que genera la mayor parte de los ingresos es la hora de uso de computadora y de conexión a Internet y telefonía sobre IP. Internet Train tiene como clientes destinatarios a turistas y estudiantes. La empresa matriz tiene su sede y 12 de sus afiliados tipo *IT Shop* y 2 tipo *IT Corner* en Florencia, una de las ciudades de mayor afluencia de turistas en el mundo. Uno de los aspectos valorados por el operador franquiciado de Internet Train es el esquema

propio de tarjetas de prepago. Estas tarjetas ofrecen descuentos según la cantidad adquirida: el costo nominal de una hora es de US\$4,50, pero con una tarjeta de 4 horas el costo por hora baja a US\$3,75 y a US\$2,06 con una de 46 horas. Al empresario afiliado a este sistema le significa facilidad y seguridad en el control financiero, así como acceso a una red de clientes a quienes el sistema de tarjetas también le resulta conveniente. Le puede representar ahorros sustanciales en gastos de personal, un factor importante en un país donde un operario puede representar un costo equivalente a US\$9.000 y más al año, comparado, por ejemplo, con US\$1.200 en Perú y US\$6.000 en Jamaica (Tabla 2).

Los recargos de la franquicia *Internet Train* son, al parecer, consecuentes con lo que admite el mercado. Un telecentro de 14 computadoras requiere una inversión de unos US\$20.000 en instalaciones y equipos, más un recargo de unos US\$5.000 (en el caso de un IT Shop) para la casa matriz como compensación por la instalación de los equipos y el entrenamiento de los operadores. La comisión por el esquema de tarjetas es del orden del 10% del volumen de ventas.

Un IT Shop visitado por el autor, próximo a la *Terza Università Di Roma*, es espacioso, tiene una decoración atractiva y buenos muebles, equipos con pantalla plana, conexión de banda ancha. Los clientes son en su mayoría estudiantes universitarios. A unos 800-1000 metros de distancia hay otro telecentro, propiedad de un operador independiente. Las computadoras son viejas y los teclados están gastados, el local es pequeño y los clientes deben soportar el amontonamiento en terminales cada una con muy poco espacio y muy próximas una de la otra y a pequeñas e incómodas cabinas telefónicas. El costo básico de computación-navegación es de US\$1,55/hora pero también se ofrecen descuentos. La clientela consiste fundamentalmente en extranjeros, pero no turistas, sino los que en Italia se les conoce como "extracomunitarios", emigrantes pobres de Europa del Este, Oriente Medio, Asia y África. En comparación al IC Shop de Internet Train, el operador independiente ofrece un servicio limitado. No obstante, se trata de un servicio de enorme valor para sus clientes.

Es probable que a la larga también surjan en países en vía de desarrollo esquemas de franquicia comercial de telecentros o kioscos que logren un retorno económico satisfactorio. Lo más probable es que esa franquicia se establezca, o bien en combinación con otras empresas aprovechando infraestructuras y clientelas existentes, por ejemplo, en supermercados o en cadenas como McDonald's, o que se dediquen a

prestar servicios de alta calidad al estrato social alto y medio (por ejemplo, servicios al turista o en aeropuertos, al comerciante viajero). Como estrategia de atención y servicio comercial al usuario procedente de estratos pobres, el modelo de franquicia no es prometedor.

### 3. OPORTUNIDADES

#### 3.1. SISTEMAS EFECTIVOS DE APOYO ESTATAL

En áreas rurales escasamente pobladas la sustentabilidad es difícil de alcanzar, porque la infraestructura es con frecuencia carente y los costos de manutención de equipos son altos, mientras que la demanda local es esporádica y su poder adquisitivo limitado.

Los telecentros comerciales son sustentables, sino individualmente como conjunto o sistema, *en muchas áreas urbanas* donde se dan una serie de condiciones específicas. Pero inclusive en las áreas urbanas los telecentros comerciales no pueden permitirse el lujo de brindar servicios de carácter público por cuenta propia, como es el caso de la educación informal para adultos o cursos acelerados destinados a satisfacer las necesidades especiales de grupos tradicionalmente marginados.

Para que los telecentros puedan brindar beneficios tangibles a personas de bajos recursos, ya sea en ambientes rurales o urbanos, se requieren subsidios del Estado durante la etapa de arranque, y financiamientos posteriores si es que se desean auspiciar servicios de carácter público.

Los mecanismos de subsidio empleados en las etapas de inicio e inversión deberán ser transparentes, prudentes y conducentes a la sustentabilidad. En esencia hay dos sistemas que han sido aplicados con bastante éxito en el continente americano.

#### *Fondos para el desarrollo de las telecomunicaciones.*

Este sistema ha resultado eficaz en alentar la inversión privada en telefonía rural en áreas de baja rentabilidad, y ha también comenzado a aplicarse para promover el desarrollo de telecentros en Colombia, Chile y Perú e inclusive en Uganda.

Estos programas otorgan una concesión y un “subsidio mínimo” a un operador centralizador, o a un consorcio, que esté dispuesto a establecer un número dado de telecentros en sitios específicos y que cumpla

además con especificaciones de calidad y servicio predeterminados (relativas principalmente al ancho de banda, el desarrollo de contenidos y la capacitación). El contrato se adjudica a la firma o al consorcio que proponga cumplir con los requisitos del servicio por el menor subsidio.

El concursante puede proponer cualquier “modelo de negocios”, pero por lo general las empresas adjudicatarias optan por un sistema de franquicia comercial. Los subsidios concedidos han variado en la práctica, por ejemplo de un promedio de US\$29.000 por centro, en la Etapa III del programa COMPARTEL de Colombia, que permitió el establecimiento de un total de 270 telecentros, cada uno con 3, 6 ó 12 computadoras, a US\$9.000 por centro, en la Etapa I del mismo programa que abrió 670 telecentros de una sola computadora. El importe del subsidio otorgado no depende solamente del tamaño del centro, sino también del terreno y de la dificultad para proveer conectividad, así como también del tamaño del mercado. Los telecentros más grandes están pensados para ciudades relativamente grandes con varios miles de personas, mientras que los centros de una sola computadora apuntan a las ciudades pequeñas con menos de 250 habitantes.

#### *Fondos comunitarios de inversión.*

El segundo tipo de concurso consiste en *Fondos de inversión*, donde son instituciones locales las que compiten por los subsidios del gobierno. Una consecuencia de esa modalidad es que las propuestas suscritas tienden a reflejar más de cerca las aspiraciones, capacidades y necesidades de las localidades postulantes. El lado negativo es que el proceso de selección de propuestas puede ser politizado, en perjuicio del desempeño e impacto del programa.

Este esquema ha sido poco usado en América del Sur, apenas por los programas de:

- i) Chile auspiciado por Sercotec – Ministerio de Economía y el Fondo Solidario de Inversión Social (110 centros), y
- ii) Brasil, auspiciado por el SEBRAE – CDI - Ministerio de Industria y Comercio (MDIC; 108 centros).

Ambos programas recién comienzan y tienen como misión central el establecimiento de telecentros, contenidos y servicios dirigidos a fortalecer la labor de pequeños y medianos microempresarios.

El país con mayor experiencia con este tipo mecanismo de selección es Canadá (CAP), con su programa de acceso comunitario (*Community Access Program*. [www.connect.gc.ca/en/240-e.htm](http://www.connect.gc.ca/en/240-e.htm)). El CAP promovió el establecimiento de unos 8.800 telecentros a lo largo de todo el país, concediendo, hasta mediados del 2001, un financiamiento no reembolsable que cubría hasta el 50% de los costos de inversión y operación de un centro de acceso, y hasta un máximo de US\$13.470 (US\$11.450 en áreas urbanas), a “grupos comunitarios que tuvieran amplio apoyo del público”. El aporte de la comunidad podía ser en especie y los recursos del CAP podían aplicarse a la compra de equipos, salarios de personal y apoyo técnico. Al cabo de 18 meses de ejecución, cada sitio auspiciado por el CAP debía estar operando de una forma autosustentable, ya fuera con recursos de la comunidad (por ejemplo, mediante voluntarios) o cobrando por servicios prestados.

Los CAP dejaron de recibir subsidios directos por parte del Estado a mediados de 2001. Desafortunadamente, no hay evaluaciones que permitan analizar los aspectos centrales de los CAP, tales como el grado de sustentabilidad alcanzado, la identificación de factores de éxito y sustentabilidad, el impacto socioeconómico de los telecentros y las comunidades, sobre todo en relación con grupos de bajos recursos. La única evaluación disponible ha sido un ejercicio parcial, realizado por Pfiester y Colle (2000), que destaca que los centros financieramente más exitosos son aquellos que se convierten en pequeños “negocios sin fines de lucro”, donde se imparten clases, se alquila el local a organizaciones para sesiones de capacitación, se diseñan páginas Web para las empresas locales, se producen e imprimen documentos a pedido del cliente y, en definitiva, se cobra por todo tipo de servicios.

Una forma de mantener distancia entre las iniciativas locales y los criterios políticos, es encomendar el proceso de selección a instituciones privadas. Por ejemplo, el proyecto de Tecnologías de Información y Comunicación de Jamaica (US\$23 millones), recientemente aprobado por el BID ([www.iadb.org/EXR/doc98/apr/ja1438e.pdf](http://www.iadb.org/EXR/doc98/apr/ja1438e.pdf)), auspiciará el establecimiento de un total de 60 telecentros en zonas rurales y urbano-marginales, encomendando la selección de entre las propuestas a un consorcio particular (ONGs o empresas) seleccionado a su vez por concurso público.

#### *Comparación entre sistemas*

Ambos sistemas alientan la iniciativa y la gestión local: el gerente del telecentro controla localmente los recursos de los que dispone. Admi-



nistra el dinero recaudado y lo utiliza para cubrir los gastos en el momento y de la forma más adecuada según surjan las necesidades. Y es este gerente local el que está en la mejor posición para identificar las necesidades de los clientes y para responder a esas necesidades con servicios nuevos o mejorados, o para evitar el malgasto de recursos donde se pueda.

Dado que las economías de escala y de red podrán lograrse manteniendo numerosos puntos de acceso, el método del Fondo para el Desarrollo de las Telecomunicaciones tiene principal aplicación en las zonas rurales que carecen de infraestructura de telecomunicaciones. Los Fondos Comunitarios de Inversión son más propicios para desarrollar el capital social comunitario y resolver las necesidades de las personas de bajos ingresos. Son adecuados en países con una infraestructura bien desarrollada y organizaciones de la sociedad civil sólidas.

En la Tabla 3 se presenta un resumen comparativo de los dos esquemas.

Tabla 3

VENTAJAS Y DEBILIDADES DE DOS MECANISMOS ESTATALES RECOMENDABLES PARA LA PROMOCIÓN Y ESTABLECIMIENTO DE TELECENTROS

ATRIBUTO	FONDO DE DESARROLLO DE TELECOMUNICACIONES	FONDO DE INVERSIÓN COMUNITARIA
ARREGLO INSTITUCIONAL INCENTIVADO	<i>Generalmente, franquicia comercial, hecha posible por el subsidio estatal. Gran empresa privada (usualmente operadora telefónica); administra, en asociación con pequeños empresarios ubicados en las localidades que abarca.</i>	<i>ONG, agencia o institución local en sociedad con otras organizaciones (por ejemplo, universidades, escuelas, pequeños negocios y gobiernos municipales)</i>
CAPACIDAD PARA APROVECHAR ECONOMÍAS DE ESCALA REQUERIDAS PARA ESTABLECER LA INFRAESTRUCTURA.	<i>Muy apropiado. Requiere buen diseño para evitar gasto excesivo en un mercado dominado por pocas empresas.</i>	<i>Factible en principio, pero requiere concertación de varias solicitudes para justificar y coordinar inversión en infraestructura.</i>
CAPACIDAD Y SENSIBILIDAD PARA ATENDER LAS NECESIDADES DE LAS COMUNIDADES DE ESCASOS RECURSOS	<i>Limitado. Lo más apropiado puede ser el establecimiento de un esquema paralelo de atención a comunidades carentes.</i>	<i>Muy apropiado. Requiere cuidado en el diseño para disminuir politización del proceso de selección.</i>

### 3.2. ASISTENCIA TÉCNICA

Más allá del apoyo financiero, para lograr la sustentabilidad los programas estatales de promoción de telecentros harían bien en brindar asistencia técnica durante las etapas de inversión y arranque a fin de:

- i) Fortalecer la constitución y la estructura de gestión de los telecentros en forma individual, de modo que se asegure la responsabilidad, el compromiso y la sensibilidad por las necesidades locales;
- ii) Cultivar y ayudar a desarrollar el mercado para los servicios de las TIC entre las personas de bajos ingresos;
- iii) Mantener los costos operativos al mínimo nivel (no invertir más de la cuenta, mantener los salarios del personal bajo control, no agregar servicios que por su costo Ud. no pueda brindar);
- iv) Promover asociaciones que ayuden a cubrir parte de los costos o aporten ingresos adicionales; y
- v) Ayudar a desarrollar redes que compartan experiencias y los mejores métodos de trabajo entre telecentros, tanto en línea como mediante encuentros presenciales periódicos.

### 3.3. CONSTRUCCIÓN DE CAPITAL SOCIAL POSITIVO

Los telecentros que contribuyen a la formación de *capital social positivo* en una comunidad crean riqueza y beneficios superiores a los que el mercado valora. Las comunidades de personas que se enfrentan a problemas comunes y que realizan una acción mancomunada generan externalidades que una persona o empresa no pueden reproducir o capturar (Collier, 1998; Knack y Keefer, 1997). Las empresas que operan exclusivamente con fines de lucro no se involucran en actividades de este tipo. Para ser efectivo y atender las necesidades de los indígenas, de las mujeres y de otras minorías en desventaja, es necesario llevar a cabo una acción explícita dirigida a atender estos grupos y sus necesidades.

Tanto los fondos como una distribución más equitativa del poder económico y político son indispensables para superar la pobreza. El riesgo, especialmente en sociedades altamente fragmentadas, es que el fortalecimiento (*empowerment*) del individuo y de los grupos comunitarios que se produce al aumentar el acceso a las TIC, dé lugar a un aumento en las disputas dentro de una comunidad, respecto al uso y control de recursos tanto locales como nacionales.

En este sentido las TIC le presentan a los gobiernos un desafío singular. Son los propios gobiernos los que deben patrocinar las redes comunitarias que ayudarán a las minorías y a los grupos de personas tradicionalmente excluidas de decisiones que los afectan en forma trascendental, a comenzar a utilizar las TIC para fortalecer sus organizaciones, mejorar su condición económica y hacer valer sus derechos ciudadanos. Los gobiernos que prevalezcan, aumentarán la confianza de la población en la sociedad y contribuirán a forjar instituciones verdaderamente democráticas con la participación de toda la ciudadanía. En última instancia, se trata de que sea toda la sociedad y no solo una parte la que prospere, y de que todos sus miembros *“remen hacia una misma dirección”*.

#### 3.4. SERVICIOS

El acceso a Internet por intermedio de las computadoras, en su mayor medida por el correo electrónico, la navegación y el chat, es un generador de ganancias clave prácticamente en cualquier parte del mundo. En determinadas localidades, la capacitación en el uso de las computadoras, el procesamiento de textos y el uso de planillas de cálculo es por lejos de segunda, aunque principal, importancia.

Al contenido formal se lo considera en gran medida necesario para captar el interés de las comunidades locales, pero mantenerlo actualizado sigue siendo un desafío. Los portales que contribuyen a construir las redes comunitarias han sido los más exitosos económicamente hablando, y su potencial importancia para desarrollar capital social a través de la Red es inmensa. Dado que ellos confían en la iniciativa de las partes interesadas, también debieran demostrar que son fáciles de mantener.

El suministro de servicios múltiples a través de un solo sitio, para atraer a una gran clientela rural y aumentar la viabilidad financiera, ha sido la piedra angular de los Telecentros Comunitarios Multipropósito del ITU, *International Telecommunication Union*, Sindicato Internacional de Telecomunicaciones (Ernberg, 1998). En la práctica, se comprobó que la viabilidad financiera era difícil de lograr. Las cabinas del actual telecentro de la ITU en Honduras son más promisorias que los primeros experimentos. La orientación multipropósito continúa presente, pero la idea es que sean *“servicios que se paguen solos”*, es decir, que produzcan más ganancias que los costos necesarios para brindarlos.

### 3.5. CONECTIVIDAD RURAL DE BAJO COSTO

La tecnología inalámbrica en general y las tecnologías *VSAT* en particular han contribuido en gran medida a la expansión de la conectividad de las zonas rurales. La mayoría de las licitaciones de subsidio para expandir los servicios de telecomunicaciones a las zonas rurales de Latinoamérica (Brasil, Chile, Colombia, Perú) ha sido adjudicada a empresas que utilizan la tecnología *VSAT*.

Los telecentros de la *ITU*, en Honduras, están utilizando tecnología inalámbrica para solucionar directamente el problema de la población dispersa, un caso común en muchos contextos rurales. Los dos centros de las oficinas centrales (una en Valle de Ángeles y la otra en Santa Lucía) retransmiten las señales de Internet, actuando como un PSI para los residentes de la vecindad, y datos, a una tarifa más baja (utilizando un amplio espectro y paquetes de radio) a los minicentros de una sola computadora, que son de bajo costo y necesitan poco mantenimiento, ubicados en las poblaciones vecinas. El servicio PSI en especial se ha convertido en una fuente de ganancias que ayuda a cubrir los costos del centro madre, a la vez que mantiene el costo de servicio de los minicentros satélites a niveles razonables.

Estos experimentos e iniciativas similares llevados a cabo en Brasil, India y otras partes prometen aumentar las perspectivas de viabilidad de los telecentros rurales y merecen una mayor atención por parte del gobierno y el apoyo de marketing del sector privado.

### 3.6. ALIANZAS

Dado el carácter público de muchos de los servicios carentes en zonas rurales, y como en principio los telecentros pueden brindar estos servicios a bajo costo, la asociación de telecentros con instituciones públicas o semipúblicas (nacionales, pero en su mayor parte locales) representa una combinación lógica para mejorar las condiciones de vida en áreas rurales y a la vez facilitar la sustentabilidad de los telecentros. Para que tengan éxito, esas asociaciones deben satisfacer dos condiciones indispensables: i) Independencia de la interferencia política; y ii) que la toma de decisiones tenga lugar en el ámbito local.

### *Telecabañas en Hungría*

Las asociaciones interinstitucionales para la administración de telecentros son frecuentes. La experiencia mejor documentada es la de las telecabañas de Hungría (US\$4.740 *per cápita*), donde el propietario de cada telecabaña es una organización sin fines de lucro bien estructurada. Un total de 600 telecabañas (marzo 2003), ubicadas en pequeñas comunidades rurales del país, ofrecen un sorprendente despliegue de servicios.

**Tabla 4**  
SERVICIOS BRINDADOS POR MÁS DEL 50% DE LAS TELECABAÑAS HÚNGARAS

TELECABAÑAS HÚNGARAS SERVICIOS BRINDADOS POR MÁS DEL 50% DE LAS TELECABAÑAS ENCUESTADAS (La encuesta cubrió 78 telecabañas y se realizó en el año 2001)	PORCENTAJE DE TELECABAÑAS QUE BRINDAN EL SERVICIO
<b>A. Servicios de Internet y de uso computadora</b> (pagados por los usuarios por hora)	
Juegos de computadora	99%
Realización de trabajos en computadora	97%
Acceso a Internet	96%
Correo electrónico para uso público	95%
Equipo multimedia	83%
<b>B. Otros servicios por los cuales las telecabañas reciben una retribución directa</b>	
Servicios de oficina (transmisión de faxes, fotocopiado, utilización de las computadoras)	99%
Avisos locales, centros de información	97%
Asesoramiento técnico sobre computadoras	91%
Servicios de Información: búsqueda y ofertas	90%
Selección de las noticias más importantes del diario local	88%
¿Quién hace qué en el pueblo? "Mapa de beneficios" (1)	87%
Asistencia en asuntos administrativos, operaciones administrativas (1)	87%
Enseñanza, capacitación	86%
Información sobre actividades agropecuarias y asesorías (para organismos gubernamentales)	83%
Servicios de empleo. Ayuda para los que buscan trabajo	83%
Volantes y folletos con información. Producción y difusión	81%
Edición de la página Web local (2)	79%
Almanaques, catálogos y lexicones (incluso CDs); producción y biblioteca de materiales	78%
Lista local de programas y otras publicaciones; producción y difusión	78%
Asesoramiento, por lo menos en un campo profesional (2)	78%
Mediación de servicios comerciales y para empresas (por ejemplo, inmobiliarias, productos básicos)	77%
Organización y obtención de fondos - programas de capacitación a distancia	77%
Organización, obtención de fondos y provisión de alojamiento para posibilitar el teletrabajo	72%
Venta local (libros, postales, regalos, etc.)	68%
Producción y mantenimiento de una base de datos con información para el uso de la comunidad (3)	68%
Oficina de información sobre turismo (4)	68%
Administración a distancia y apoyo a distancia (3)	67%
Servicios de traducción	65%
Gestión de programas de desarrollo regional (3)	64%
Servicio de bar: café, té (3)	62%
Tutorías	65%
Alquiler de CDs	58%
Centro de asociados para pequeños desarrollos regionales (3)	58%
Telecentro del poblado (3)	56%
Publicación del directorio telefónico local	53%

<b>C. Servicios gratuitos prestados por las telecabañas</b>	
Información de uso público	96%
Centro para las organizaciones de la sociedad civil	95%
Organización de programas y acontecimientos comunitarios	92%
Sala de lectura de periódicos	86%
Predio permanente para las ferias realizadas por las organizaciones comunitarias	69%
D. Servicios prestados por organismos gubernamentales que utilizan las telecabañas (5)	
Centro de información para asuntos locales	82%
Organización y prestación de servicios sociales	69%
<p>(1) Este es un servicio que las telecabañas presta a terceros contra pago directo, pero a veces también lo prestan los organismos gubernamentales utilizando las instalaciones de las telecabañas (sin abono alguno a las telecabañas).</p> <p>(2) A las telecabañas se les paga por este servicio un 50% de las veces; las demás veces, se presta en forma gratuita.</p> <p>(3) Estos servicios son prestados por las telecabañas a terceros (por ejemplo, organismos gubernamentales, ONGs, empresas o personas) y obtienen retribución directa de terceros. El servicio a usuarios finales lo presta el tercero que utiliza las instalaciones de las telecabañas.</p> <p>(4) En un 70% de las veces, las telecabañas reciben una retribución directa por el servicio. El 30% restante es prestado por los organismos gubernamentales en forma directa, utilizando las instalaciones de las telecabañas pero sin pagar ninguna retribución directa.</p> <p>(5) Las telecabañas no cobran ninguna tarifa en forma directa, pero generalmente hay un acuerdo quid pro quo (de apoyo mutuo) entre la telecabaña y el organismo gubernamental.</p>	

El gobierno nacional financia la instalación y el equipamiento inicial de las telecabañas, pero las ONGs a cargo de los centros deben cubrir los costos operativos. A esos efectos las ONGs conciertan contratos, por ejemplo, con las agencias de empleo para brindar asesoramiento laboral, o con los gobiernos nacionales o locales para prestar servicios públicos tales como suministrar información y formularios, ayudar a los postulantes a presentar propuestas de proyectos, etc.<sup>7</sup>

La principal fuente de ingresos es el acceso a Internet y el uso de las computadoras (que figuran en el punto A de las Tablas 4 y 5), que generan cerca del 50% de todos los ingresos recaudados. El 50% restante proviene de una gama muy amplia de servicios por los que las telecabañas son retribuidas en forma directa.

En la práctica, los ingresos por servicios cubren únicamente el 30% de los costos operativos. Obtener el resto es un desafío continuo, hasta ahora resuelto por ayudas económicas de fuentes privadas, pero principalmente por financiamiento público (60%).

<sup>7</sup> Información obtenida a través de correspondencia personal con Peter Palvolgyi, de la Oficina del Programa de la Asociación Húngara de Telecabañas, y Charles Jókay.

Tabla 5  
TELECABAÑAS HÚNGARAS: FUENTES DE FONDOS COMO PORCENTAJE DE  
GASTOS OPERATIVOS

Servicios que generan ganancias		30%
A. Servicios que utilizan computadora - Internet	15%	
B. Otros servicios	15%	
Ayudas económicas obtenidas por concurso provenientes de fuentes privadas		10%
Provisión de fondos por parte del Estado		60%
Ayudas económicas obtenidas por concurso; fuentes públicas	20%	
Apoyo del gobierno local (no relacionado directamente con los servicios)	25%	
Apoyo del gobierno nacional (no relacionado directamente con los servicios)	15%	
Estos porcentajes no se basan en estadísticas, sino en estimaciones hechas sobre la base de la experiencia. Cortesía de Mátyás Gáspár, Presidente de la Asociación Húngara de Telecabañas.		

### 3.7 ESTABLECIMIENTOS ESCOLARES, BIBLIOTECAS Y AGENCIAS DE CORREO

Entre las instituciones públicas más promisorias para establecer asociaciones con las iniciativas de los telecentros rurales, se destacan las escuelas, las bibliotecas y las agencias de correo.

En todas partes del mundo los telecentros comerciales tienen poca actividad y generan ingresos limitados en las horas de la mañana. Consecuentemente, el uso compartido de un telecentro, al servicio de un colegio en la mañana y de la comunidad en general por la tarde, es una fórmula ideal para compartir la conectividad y una propuesta sensata para servir áreas de pocos recursos y productividad limitada. En la práctica, establecer un telecentro en una escuela ha resultado muy difícil, sobre todo en los sistemas públicos escolares sujetos a sistemas administrativos jerárquicos reticentes a compartir los equipos y la conectividad de “sus escuelas”.

Las universidades públicas de Perú han sido exitosas, sobre todo porque las normas nacionales permiten que los laboratorios informáticos retengan los ingresos por la prestación de servicios y utilicen lo recaudado para cubrir los costos operativos.

En el ámbito escolar básico, Chile es uno de los pocos países de la región, quizás el único, que ha puesto la conectividad e infraestructura existentes en el sistema escolar –apoyado por la Red Enlaces– a dispo-



sición y servicio de la comunidad en general fuera del horario de atención curricular. El programa prevé una cobertura total de 5.000 escuelas y una capacitación en el uso de las TIC a cerca de un millón de personas entre 2002 y 2005. A cambio de un compromiso de atención y de un plan de operación sustentable consecuente, el programa ofrece apoyo y recursos para, por ejemplo, financiar el costo del profesor a cargo de operar y administrar el programa.

Una alternativa al “telecentro escolar”, quizás más acorde con el contexto institucional regional, podría revertir el concepto; o sea, establecer telecentros en la proximidad de las escuelas, pero operados por un empresario o una ONG local, de manera que se atiendan las necesidades escolares por la mañana (por ejemplo, mediante un bono financiado en parte por el Estado) y las necesidades de la comunidad como emprendimiento comercial durante el resto del día. Ese es un aspecto central del programa de telecentros de Guyana ([www.iadb.org/EXR/doc98/pro/uGY0066.pdf](http://www.iadb.org/EXR/doc98/pro/uGY0066.pdf)).

Las bibliotecas han funcionado bien como telecentros en muchos países y hay quienes destacan su importancia para conseguir sustentabilidad:

“Si estos telecentros se hubieran establecido en bibliotecas públicas,... cada una de ellas seguiría funcionando hoy, facilitando por lo tanto el acceso continuo de los residentes remotos, rurales y regionales a la tecnología”.

Robert Knight, Director de la Biblioteca Regional Riverina, New South West, Australia, citado en Bundy 2000: 5.

En Jamaica, cada una de las 14 bibliotecas de las parroquias del país tienen un pequeño pero activo laboratorio de sistemas con 9 a 10 computadoras cada uno. El nuevo proyecto jamaicano apoyado por el BID admite el establecimiento de telecentros en bibliotecas, preservando siempre el control administrativo y la gestión del centro en el ámbito local.

A medida que la demanda por los servicios de correo tradicionales ha ido disminuyendo, las sucursales de correo han venido promocionando la prestación de servicios de conectividad en sus locales. Para lograr éxito financiero, una cobertura amplia y prestar servicios y capacitación públicos dirigidos a las comunidades carentes, necesitarán prestar una gran variedad de servicios, tal vez asociándose con otras organizaciones locales.

#### 4. HACIA UNA ESTRATEGIA DE APOYO ESTATAL

Hay dos grandes fases en la evolución de los telecentros en las que el Estado puede y debe apoyar, siempre en busca de la sustentabilidad y del impacto social. La primera, se refiere al período inicial de establecimiento, y la segunda, a la de consolidación de los centros y la ampliación de su impacto social.

En áreas urbanas con buena infraestructura, donde ya hay o existen buenas perspectivas de que se surjan telecentros comerciales, no tiene sentido promover telecentros subsidiados por el Estado. Una pujante campaña educativa y de difusión de las posibilidades que ofrece Internet puede ser muy efectiva para estimular la instalación de telecentros por iniciativa privada. En áreas periurbanas marginales puede ser conveniente que el Estado promueva el desarrollo de telecentros como estímulo inicial, pero ese apoyo debe estar condicionado a que los telecentros asistidos se ubiquen donde no existan telecentros ya instalados en un radio de al menos un par de kilómetros de distancia.

Es en las áreas rurales y en los pueblos pequeños donde el apoyo Estatal adquiere mayor importancia durante la fase de establecimiento. La distancia y la baja densidad de población son factores determinantes del costo del programa, del impacto social del servicio y de las perspectivas de sustentabilidad de los centros. Los telecentros que se establecerán serán por lo general pequeños y se auspiciarán por concurso de mérito, ya sea mediante un subsidio mínimo o siguiendo el esquema de los fondos de inversión.

En el ámbito local, las instituciones responsables de la administración de estos telecentros pueden ser pequeños negocios, ONGs, o instituciones educativas. En algunos casos los gobiernos locales también pueden funcionar como administradores, pero en la práctica tienden a la politización de aspectos operativos en detrimento de la sustentabilidad, sobre todo en comunidades pobres donde un telecentro tiene un alto perfil. Lo importante es que los administradores locales tengan una reconocida trayectoria de trabajo en la comunidad en la que se insertan, que guarden distancia operacional de consideración de orden político, y que cuenten con un plan de atención social consecuente y un plan de negocios viable y creíble.

Los programas de instalación de telecentros rurales deben además contemplar el fomento de alianzas interinstitucionales que permitan:

- i) Compartir los recursos de conectividad para maximizar su aprovechamiento e impacto y distribuir los costos de conectividad, y
- ii) Aumentar la afluencia de usuarios relacionados con diferentes instituciones, ampliar su impacto social, y compartir los costos de atención y mantenimiento del centro.

Estas alianzas interinstitucionales no pueden ser forzadas. Podrán ser alentadas y auspiciadas por el Estado, pero en última instancia necesitan surgir y formarse voluntariamente *en el ámbito local por las propias entidades que operen allí.*

La segunda fase, de consolidación, puede ser lanzada a la par o poco después de la instalación de los telecentros. Algunas de las acciones que pueden ser apoyadas por los gobiernos para mejorar las perspectivas de sustentabilidad de los telecentros y aumentar su impacto social son:

Promoción del acercamiento a la comunidad y a grupos de escasos recursos:

- Becas de capacitación (a nuevos usuarios, líderes comunitarios)
- Becas de práctica (maestros, organizaciones de desarrollo y servicio)
- Financiamiento de proyectos y contenidos locales y redes de alto impacto socioeconómico.

Contenidos y servicios de gobierno:

- Apoyo a microempresarios (consultas, articulación de redes, capacitación empresarial a distancia)
- Trámites en línea para atender las necesidades de los usuarios de telecentros
- Esfuerzos por aumentar compras estatales de pequeñas empresas y microempresas
- Información de proyectos locales - mesas de concertación regional

El apoyo estatal en la etapa de consolidación no depende directamente de la situación de infraestructura o de si los centros se ubican en un medio rural o urbano. En cambio, su diseño debe tomar en cuenta:

- i) Las condiciones locales que afectan al grupo al que está dirigido y sus necesidades específicas; y
- ii) El nivel de desarrollo de las organizaciones locales públicas y de la sociedad civil del medio en el que se está actuando.

## BIBLIOGRAFÍA

- APOYO – OPINIÓN Y MERCADO. “Uso y Actitudes hacia Internet”, 2001.
- BIHARI, GÁBOR Y CHARLES JÓKAY. “Telecottages in Hungary: The Experience and the Opportunities”. Budapest, I. G. E. Ltd, 1999.
- BUNDY, ALAN. “Libraries: a living force”, Ponencia presentada en la Tercera Conferencia Bienal de los Amigos de Bibliotecas, Australia, Canberra [en línea] octubre, 2000. 22 <http://www.library.unisa.edu.au/papers/living.htm>
- CHATTERJEE, SAIKAT. “Skumars’ flip-flop e-com venture”. India Times, julio 14, 2001.
- COLLE, ROYAL D. Y RAUL ROMÁN. “Communication Centers and Developing Nations: A State of the Art Report”. [en línea] 1999. [www.devmedia.org/documents/Banga.htm](http://www.devmedia.org/documents/Banga.htm)
- COLLIER, PAUL. “Social Capital and Poverty, Social Capital Initiative”. Documento de trabajo N° 4, Washington: Banco Mundial, 1998. [en línea] [www.worldbank.org/poverty/scapital/wkrppr/sciwp4.pdf](http://www.worldbank.org/poverty/scapital/wkrppr/sciwp4.pdf)
- COLOMBIA, MINISTERIO DE COMUNICACIONES. “COMPARTEL: Programa de Telecomunicaciones Sociales” [en línea], 2000. [www.compartel.gov.co](http://www.compartel.gov.co)
- DATANALISIS . “Indicadores de Penetración y Uso de Internet en Venezuela”, 2002. ([http://www.cavecom-e.org.ve/common/noticia/Penetración\\_Internet\\_Octubre\\_02\\_web.pdf](http://www.cavecom-e.org.ve/common/noticia/Penetración_Internet_Octubre_02_web.pdf))
- ERNBERG, JOHAN. “Universal Access for Rural Development: From Action to Strategies”, *Primera Conferencia Internacional sobre Telecomunicaciones Rurales*, Washington. 30 de noviembre al 2 de diciembre, 1998.
- KNACK, STEPHEN Y PHILLIP KEEFER. “Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation”, *Diario trimestral de economía* 112: 1251-88, 1997.
- MINGES, MICHAEL Y TIM KELLY. “IP Telephony”, *ITU News*, N° 2 [en línea], 2001. [www.itu.int/ITU-D/ict/cs/material/IPTelephony.pdf](http://www.itu.int/ITU-D/ict/cs/material/IPTelephony.pdf)
- PROENZA, FRANCISCO J., ROBERTO BASTIDAS-BUCH Y GUILLERMO MONTERO. “Telecenters for socioeconomic and rural Development”. [en línea], 2001. mayo [www.iadb.org/regions/itdev/telecenters](http://www.iadb.org/regions/itdev/telecenters)
- DIRECCIÓN DE CENSO DE LOS EE. UU. “Home Computers and Internet use in the United States”. [en línea] agosto 2000. [www.census.gov/prod/2001pubs/p23-207.pdf](http://www.census.gov/prod/2001pubs/p23-207.pdf)
- BANCO MUNDIAL. “World Development Report 2002: Building Institutions for Markets”. Washington: Banco Mundial, 2001.



## Autores

*Rodrigo Araya Dujisin*

Antropólogo Social, Magíster Ciencia Política. Investigador FLACSO-Chile, Director Ekhos, Profesor Escuela de Gobierno, U. de Chile.

*Claudio Orrego*

Abogado, Universidad Católica de Chile, Master Public Policy, Harvard University. Ex Director Comité de Modernización del Estado y ex bi Ministro de Vivienda y Bienes Nacionales. Actualmente es Presidente de la Corporación Encuentro.

*Miguel A. Porrúa Vigón*

Coordinador Programa de Gobierno Electrónico, Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo de la Organización de Estados Americanos, AICD/OEA.

*Katherine Reilly*

Licenciatura en Medio Ambiente y Economía de la Universidad de York, y una Maestría en Políticas Públicas y Administración de la Universidad de Carleton, en Ottawa. Katherine ha trabajado extensamente con el programa de TICs para el desarrollo del Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (CIID) de Canadá y con la Fundación Acceso, de Costa Rica.

*Susana Finquelievich*

Directora, Programa de Investigaciones sobre la Sociedad de la Información, Instituto de investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires

*Mila Gascó*

Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, Barcelona, España.

*Ester Kaufman*

Abogada UBA. Master en Ciencias Sociales FLACSO Argentina, Coordinadora del Proyecto de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información FLACSO Argentina. Integrante del Grupo Promotor, del de Interoperabilidad y del Grupo de Gestión del Conocimiento del "Foro Transversal

de Responsables Informáticos” (ONTI-INAP Jefatura de Gabinete, Presidencia de la Nación. Argentina).E mails: *ester\_kaufman@ciudad.com.ar* y *egov@flacso.org.ar*

*Raúl Pacheco Vega*

Doctor en Manejo de Recursos y Estudios Ambientales. Institute for Resources, Environment and Sustainability, The University of British Columbia.

*Ana María Raad*

Comité para la Democratización de la Informática, CDI-Chile.

*Francisco J. Proenza*

Economista, Centro de Inversiones, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).