

**Universidad Central de Venezuela
Facultad de Ciencias
Escuela de Computación**

Lecturas en Ciencias de la Computación
ISSN 1316-6239

Gobierno-e en América Latina

Ricardo Cattafi, Andrés Sanoja, Yusneyi Carballo y Nancy Zambrano

RT 2006-08

Caracas, Septiembre 2006

Gobierno-e en América Latina

Ricardo Cattafi¹, Andrés Sanoja², Yusney Carballo² y Nancy Zambrano²

¹ Departamento de Computación, Universidad de Carabobo, FACyT,
Bárbula, Estado Carabobo
rcattafi@uc.edu.ve

² Escuela de Computación. Facultad de Ciencias
Universidad Central de Venezuela.
Los Chaguaramos, 1041 A, Caracas, Venezuela
afsanoja@gmail.com, ycarball@ciens.ucv.ve, nzambran@ciens.ucv.ve

Septiembre 2006

Resumen

La tendencia mundial a la transformación del Estado utilizando las TIC existentes es hoy una realidad bajo el nombre de *gobierno-e*. Latinoamérica no escapa a ello y sus gobiernos están trabajando, en conjunto con organismos multilaterales, para implantar la tecnología y el conocimiento necesarios para llevarlo a cabo. Existen dos tendencias al desarrollo de gobierno-e en América latina: la nacional y la regional. En el caso de la nacional se observan diferentes grados de desarrollo del gobierno-e, desde los casos de países centroamericanos que se encuentran en una fase de diseño de políticas hasta Brasil, México, Chile y Argentina que han superado la fase informacional y están explorando soluciones en la fase transaccional. Ninguno ha operativizado la fase participativa salvo casos como Brasil y Venezuela que han tenido experiencias de voto electrónico. En cuanto a la regional, existen organizaciones de integración de la región como MERCOSUR que propician encuentros en este sentido. También organizaciones académicas como la FLACSO y multilaterales como la CEPAL y ONU han aportado beneficios. Este trabajo es un esfuerzo en contextualizar el desarrollo del gobierno-e en los países de América latina, analizar las diferentes formas de implantación que se han utilizado y presentar información relevante, más de tipo general y principista que cuantitativa, que permita contrastar con el estado actual en la región en esta materia, así como formular a futuro directrices que fomenten el desarrollo de este modelo. Más que presentar un estado del arte, se analizaron documentos relacionados al tema, discutidos por el equipo en sesiones plenarias, para plasmar las ideas centrales y aportes producto de las discusiones.

Palabras Claves: gobierno-e, Gobierno Digital, Brecha Tecnológica. Sociedad del conocimiento

Contenido

1. Introducción	1
2. Inicios del Gobierno-e en América Latina	3
3. Diversos grupos y alianzas y su repercusión en el Gobierno-e: MERCOSUR, CAN, el Grupo de los Tres.....	3
4. Análisis del Gobierno-e en América Latina.....	6
4.1 Evaluación de Gobierno-e en ocho países latinoamericanos	6
4.2 Colombia: Fases, Instrucciones y Responsabilidades para el desarrollo del Gobierno-e	8
4.3 Experiencias exitosas en Chile: Estrategias y Recomendaciones	10
4.4 Brasil: los principios en las estrategias de Gobierno-e	12
4.5 Plan de Acción eLAC 2007 y el Gobierno Electrónico	17
5. Sociedad de la Información, Democracia y Desarrollo: las TIC como herramientas para el fortalecimiento de los Procesos Decisorios Participativos en la Gestión Local.....	18
6. Conclusiones	20
Referencias	22

1. Introducción

El avance de las TIC en el mundo ha traído la incorporación en las sociedades de nuevas formas de interacción mediadas por estas tecnologías. Las ventajas que ofrece su uso, como contenido interactivo e hipertextual, obtención de información desde diferentes fuentes informativas, ahorro de recursos (tiempo y traslados entre otros), ubicuidad, comunicaciones en tiempo real y diferido a bajos costos, comunicación de dos vías, capacidad transaccional, y la posibilidad de crear modelos comunicacionales interactivos y colaborativos entre individuos y grupos de la sociedad se ha plasmado en nuevos modelos de interacción social. Uno de ellos es el gobierno electrónico, o *gobierno-e*, entendido como un modelo de desarrollo del Estado que consiste en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en los procesos internos de gobierno y en los procesos externos de interacción entre el estado y los ciudadanos, que conllevan a la mejora de los servicios públicos, al fortalecimiento de la responsabilidad administrativa, el incremento de la transparencia, la democratización de la información, la participación ciudadana y la contraloría social.

El desarrollo de este modelo se ha venido incorporando en forma paulatina en los diferentes países desde 1980, y actualmente se encuentra en una fase avanzada en países como Finlandia, Singapur, Canadá y Estados Unidos según cifras de la ONU. El modelo se basa, principalmente, en el uso de Internet como medio tecnológico de comunicación y de interacción, en el que participan los diferentes actores sociales y donde se generan diferentes estrategias de interacción entre dichos actores. Los principales actores que pueden considerarse en una sociedad son: organizaciones del estado (oficinas públicas, ministerios o secretarías, gobernaciones, alcaldías, entre otros), los ciudadanos, organizaciones privadas, organizaciones comunitarias, juntas comunales, de la sociedad civil (partidos políticos, ONG, etc.), universidades, otras instituciones de sectores como salud, cultura, educación, deportes, turismo, etc. y las organizaciones internacionales (otros gobiernos y organismos multilaterales).

Este documento analiza el desarrollo del gobierno-e en los países de América Latina, las diferentes formas de implantación que se han utilizado, presenta información relevante a fin de tener claro el estado en que se encuentra la región en esta materia, para luego exponer ideas en torno al desarrollo de este modelo. El estudio de este modelo de desarrollo del Estado es fundamental para conocer el nivel alcanzado hasta el momento en la región y establecer comparaciones intraregionales.

Para entender el proceso de implantación del gobierno electrónico en Latinoamérica se requiere conocer aspectos del entorno político y económico. Este interés se fundamenta en poder contextualizar el desarrollo del gobierno-e como una evolución de las formas de gobierno y de acercamiento que han existido en la región y cómo la ubicación geográfica, la demografía y la política han afectado las relaciones entre los países produciendo avances heterogéneos en el desarrollo del gobierno electrónico en cada uno de ellos. Estos aspectos no se profundizan en este trabajo, sin embargo se señalan datos de interés.

América Latina es un conjunto de países ubicados en el continente americano que comparten un origen y culturas semejantes. Está comprendida por todos los países centroamericanos, suramericanos y los territorios insulares de Cuba, República Dominicana, Haití, y Puerto Rico. Aunque geográficamente comparten la misma área territorial, se exceptúan Belice, Guyana, Surinam Jamaica, Bahamas y Trinidad, Tobago, Curazao, Bonaire, Aruba, y las demás islas del

Caribe por ser de origen anglosajón (Figura 1).

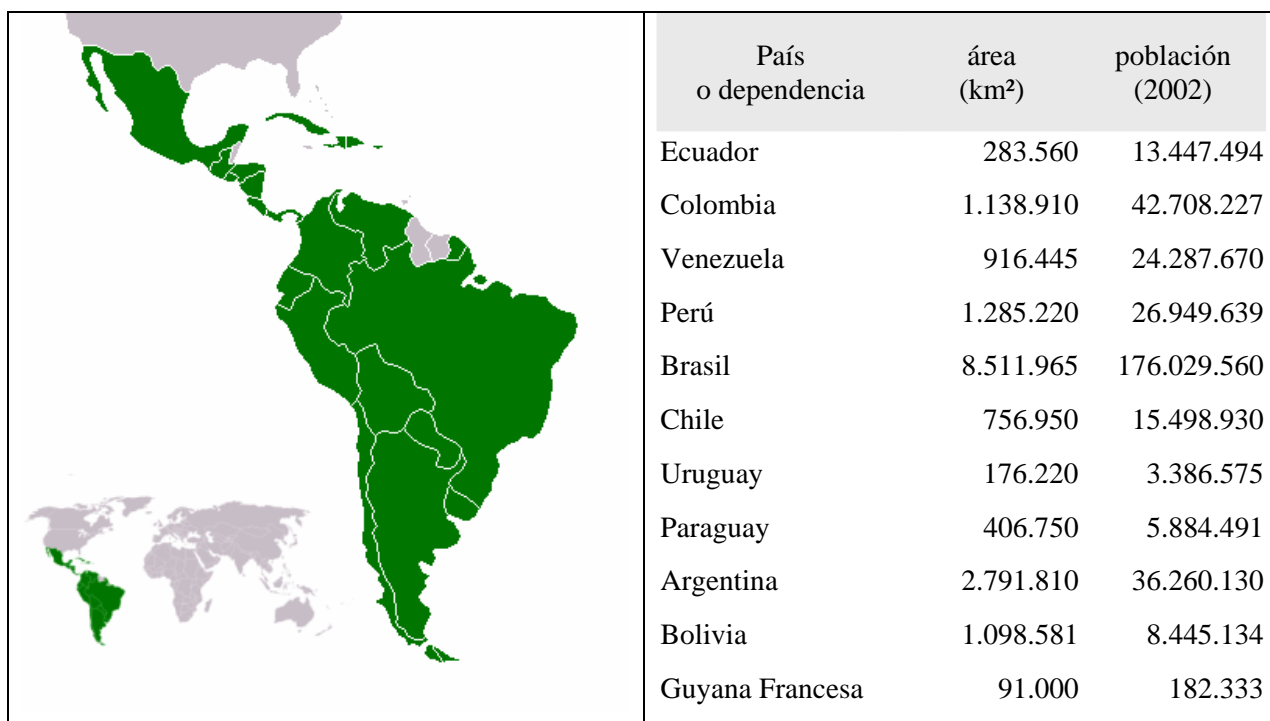


Figura 1. División político territorial de América Latina y su ubicación en el mundo

Tabla 1. Población de algunos países de América Latina

Demográficamente, América Latina tiene un alto crecimiento demográfico. Comparado con las superficies de sus respectivos países, el número de habitantes es alto, lo cual significa una densidad poblacional igualmente amplia. Como se puede observar en la Tabla 1, para el 2002, el país con mayor número de habitantes es Brasil con un total de 176 millones de personas y el de menor población Guayana Francesa con un total de 182.000 habitantes.

Una revisión exploratoria realizada en Internet de las publicaciones y desarrollos de gobierno-e en diferentes países de la región permite observar que algunos de ellos tienen preponderancia en cuanto a ejemplos de implantación de gobierno-e, eso también se hace notar en publicaciones sobre investigaciones realizadas. Entre otros destacan Venezuela, Colombia, Chile, Brasil, Uruguay, México y Argentina. En este trabajo se consideran algunos de ellos como base para el análisis, exceptuando Venezuela debido a que será tema de estudio de otro trabajo (Carballo et al, 2006).

La organización de este artículo es la siguiente: se describen los inicios del gobierno-e en América Latina, seguidamente se tratan brevemente los principales mecanismos de integración a nivel regional y su repercusión en el gobierno-e en la región, para continuar con un análisis de diferentes artículos y documentos sobre el tema que permitirán concluir sobre las características del desarrollo del gobierno electrónico en Latinoamérica y presentar información relevante, de tipo general, que permita contrastar con el estado actual en la región en esta materia, intentando plasmar en este documento las ideas centrales de la literatura revisada y los aportes producto de las discusiones.

Este artículo es parte de una trilogía que analiza el Gobierno Electrónico en el sureste asiático (Sanoja et al, 2006), el Gobierno Electrónico en Venezuela (Carballo et al, 2006) y el presente documento centrado en América Latina.

2. Inicios del Gobierno-e en América Latina¹

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 o en la relación Estado-ciudadanía. Como concepto, comenzó a ser utilizado desde la segunda mitad de los noventa para dar cuenta de las transformaciones producidas por la incorporación de las TIC en el quehacer de las instituciones públicas. La instalación de la temática del gobierno-e no es casual ni espontánea, cuenta con importantes antecedentes y es parte de una tendencia internacional. El debate sobre el gobierno-e está vinculado a discusión global 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. En algunos países se comienzan a incorporar conceptos y nociones desde el mundo del comercio electrónico (*e-commerce*). La nueva gestión pública establece una nueva relación entre 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).

Actualmente el tema del gobierno-e se ha instalado en los debates y en las agendas políticas de América Latina con mucha fuerza, propiciando encuentros entre los sectores públicos y privados para llegar a acuerdos de intercambio tecnológico, creando leyes y políticas públicas relativas a su implantación, incentivando su utilización por los ciudadanos e incorporando su estudio en todos los niveles educativos. El gobierno-e 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.

3. Diversos grupos y alianzas y su repercusión en el Gobierno-e: MERCOSUR, CAN, el Grupo de los Tres

En los últimos años, los países de América Latina han intentado unificarse en los aspectos económicos, políticos y científico-tecnológico, pero aún son pocos los avances en este respecto, aunque existen polos de integración subregional como MERCOSUR, la CAN y el G3.

En lo concerniente al aspecto económico, y debido a su amplia gama de recursos (hidrológicos, forestales, mineros, entre otros) América Latina es un proveedor de materia prima lo que le permite competir en los diferentes mercados mundiales. Sin embargo, el bajo nivel productivo de su población en comparación con otras economías no lo hace susceptible de competir como un

¹ Basado en parte de “Gobierno Electrónico en América Latina” de Rodrigo Araya Dujisin y Miguel Porrúa Vigón en “America Latina Puntogob: casos y tendencias en gobierno electrónico”, FLACSO-AICD/OEA, Chile, 2004.

receptor potencial de bienes y servicios, excepto países como México, Brasil y Argentina dado su desarrollo económico. Esto hace que, inicialmente y bajo estas premisas de tipo netamente económico, los diferentes estados se hayan visto en la necesidad de agruparse para lograr acuerdos en mejores condiciones de negociación, entre ellos y con los potenciales compradores de sus productos. Entre los acuerdos, por ser los más importantes, se encuentran el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Grupo de los Tres (G3).

Si bien hay que señalar que el aspecto económico fue inicialmente el objetivo de los acuerdos, y que los primeros pasos se dieron en el contexto de políticas neoliberales que predominaban en la región, en los años muy recientes y en el marco de los cambios que se vienen sucediendo en el orden político en Latinoamérica, los aspectos ambientales, sociales y políticos se han planteado como importantes, en un nuevo concepto de integración en proceso de consolidación.

MERCOSUR

El Mercado Común del Sur o MERCOSUR es un bloque económico cuyos estados miembros son Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y, recientemente, Venezuela. Este bloque es el mayor productor de alimentos del mundo, lo que constituye una fortaleza de la subregión. Su propósito es avanzar a una mayor integración económica, política y cultural entre sus países miembros y asociados. Fue creado el 26 de marzo de 1991 por el Tratado de Asunción. Su estructura está compuesta por el Consejo del Mercado Común, órgano supremo del MERCOSUR, el Grupo Mercado Común; la Comisión de Comercio del MERCOSUR, la Comisión Parlamentaria Conjunta, el Foro Consultivo Económico-Social, el Tribunal Permanente de Revisión, con sede en Asunción, la Secretaría Administrativa del MERCOSUR con sede en Montevideo. El MERCOSUR cuenta también con instancias orgánicas no decisorias como la Comisión Sociolaboral, el Foro de Consulta y Concertación Política, los Grupos de Alto Nivel, y los Subgrupos de Trabajo o Comités Técnicos dependientes de las anteriores instancias. Finalmente el MERCOSUR funciona habitualmente mediante Reuniones de Ministros, Reuniones Especializadas, Conferencias, y Reuniones Ad-hoc.

MERCOSUR nace como un mecanismo para establecer lazos económicos entre sus países miembros. En sí no era más que una sumatoria de países antes que una macro región organizada en pro de objetivos sociales, políticos e incluso tecnológicos. Nunca se planteó, por ejemplo, entre otros objetivos, la construcción de la Sociedad de la Información.

En la actualidad MERCOSUR no tiene planteado como política la adopción del gobierno-e para su operación y gestión; sin embargo, sus países miembros han realizado avances importantes en la implementación del gobierno electrónico local, particularmente en la definición o redefinición de un conjunto de métodos de administración pública basadas en sistemas electrónicos, fundamentalmente la Internet (Finquelievich, 2004). Un simple sondeo exploratorio en Internet permite percibir el incremento exponencial de los sitios Web gubernamentales en el mundo y en particular en América Latina con énfasis en Argentina, Brasil, Venezuela, Colombia, Uruguay, Chile, México y en menor grado en el resto de los países. Aun cuando este aumento abre una posibilidad para la participación del ciudadano y transparencia del gobierno, no la garantiza debido a la brecha digital existente en estos países; sus condiciones culturales, económicas y sociales, son factores que dificultan el acercamiento de las tecnologías al ciudadano; esta última condición fundamental para el desarrollo del gobierno-e. Una iniciativa de integración es la televisora del sur (TELESUR) cuyo ámbito de cobertura incluye a toda América Latina y por

supuesto a los países del MERCOSUR y es uno de los medios de comunicación con mayor potencial para impulsar la adopción de una política de gobierno-e en el ámbito del MERCOSUR.

Argentina, Uruguay y Brasil destacan como países activos en la implantación de gobierno-e, que se ha desarrollado significativamente desde la segunda mitad de la década de los 90 considerándose Brasil el más avanzado en la región en este respecto. Brasil poseía en el año 2002 más de 3500 sitios gubernamentales. El Gobierno Federal dispone de por lo menos 700 sitios, con más de un millón de páginas-Web, 700 servicios en línea y más de 4.100 páginas Web de informaciones catalogadas. Los veinte y siete 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 (Finquelievich, 2004).

Por otro lado, 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 (<http://www.buenosaires.gov.ar> y <http://www.montevideo.gub.uy/>), como el hecho que la incorporación de las TIC en la gestión local fue planeada por pequeños grupos de funcionarios desde la base, que permitió rectificar errores u optimizar los recursos tecnológicos y operacionales empleados.

Aunque Brasil es 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 escasa disponibilidad de servicios en línea para los ciudadanos, así como la baja tasa de conectividad de la población, lo que dificulta el ejercicio completo del gobierno-e" (Finquelievich, 2004).

Coincidiendo con Finquelievich (2004), gobierno-e 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.

La Comunidad Andina de Naciones (CAN)

La CAN es una organización regional económica y política con entidad jurídica internacional creada por el Acuerdo de Cartagena el 26 de mayo de 1969. Antes de 1996, era conocida como el Pacto Andino o Grupo Andino. Tiene sede en Lima, Perú. Está constituida por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Chile como observador, y Venezuela (en proceso de desvinculación), junto con los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración (SAI). Los cinco países andinos agrupan a 120 millones de habitantes en una superficie de 4.710.000 kilómetros cuadrados, cuyo Producto Interno Bruto ascendió en el 2002 a 260 mil millones de dólares. Esto es un aval a nivel comercial que permite que este bloque subregional pueda negociar acuerdos con otros bloques de comercio a nivel mundial.

Los países con mayor desarrollo y uso de las TIC en el gobierno electrónico son Colombia y Venezuela. Pero al igual que en las otras asociaciones regionales, el elemento tecnológico y las relaciones Gobierno a Gobierno, mediadas por las tecnologías, no han ocupado espacio en la agenda interregional.

Actualmente la Comunidad atraviesa una situación crítica dadas las diferencias de enfoques hacia la integración.

Grupo de los Tres (G3):

Nombre dado a los integrantes del Tratado de Libre Comercio entre México, Colombia y Venezuela. Firmado en 1994 en Cartagena de Indias, creó un extenso mercado de 149 millones de consumidores combinado con un PIB (Producto Interior Bruto) de 486,5 mil millones de dólares. El acuerdo es de tercera generación, no limitado al libre comercio, pero incluye puntos como la inversión, servicios, compras gubernamentales, regulaciones a la competencia desleal, y derechos de propiedad intelectual. Sus objetivos son básicamente económicos: estimular la expansión y diversificación del comercio entre las partes, eliminar las barreras al comercio y facilitar la circulación de bienes y de servicios entre las partes. El acuerdo se estableció en el contexto de políticas neoliberales dominantes en estos países, y su motivación fue netamente económica, con énfasis en lo comercial.

4. Análisis del Gobierno-e en América Latina

El aumento de las iniciativas de gobierno-e en América Latina ha traído como consecuencia el desarrollo de una corriente de investigaciones en el área. Existen diferentes esfuerzos académicos y de investigación promocionados por organismos multilaterales como la Organización de los Estados Americanos (OEA), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Centro Latinoamericano (CEPAL), entre otros. Otros son de corte académico/investigativo como las Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Todos ellos brindan apoyo a los países y a otras organizaciones para el estudio y desarrollo del gobierno electrónico. En esta sección se consideran algunos trabajos recopilados de diferentes fuentes, relacionadas con organismos multilaterales u organizaciones académicas/investigativas, con el fin de aportar distintas visiones del gobierno-e en Latinoamérica.

4.1 Evaluación de Gobierno-e en ocho países latinoamericanos

“Estrategias de e-gobierno en ocho Países de América Latina” (Reilly 2003) es un artículo de Katherine Reilly (<http://katherine.reilly.net/index.html>), investigadora independiente de amplia trascendencia en asuntos latinoamericanos, que muestra los resultados de una investigación sobre los procesos de implantación del gobierno-e en ocho países de Latino América: Brasil, Chile, Costa Rica, México, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. La autora hace énfasis en la comparación de las estrategias y elementos estructurales, organizativos y políticos que se han aplicado en cada país para el desarrollo del gobierno-e. Hay que considerar que el artículo es de finales del 2003, por lo que algunos datos ya se han modificado, aún cuando es más de tipo general, más basado en los principios que cuantitativo.

La autora llega a las siguientes conclusiones:

a) que el poder de las TIC para los ciudadanos depende del tipo y calidad de la información pública y los mecanismos de acceso a esa información;

b) que el gobierno-e es un tema amplio y transversal que incluye ideas como construcción de la democracia, gestión pública, políticas públicas, políticas nacionales, sociedad de la información y tecnologías de la información;

c) que es imprescindible para hablar de gobierno-e que exista una infraestructura y plataforma de conectividad y acceso a Internet, en caso contrario no tendría sentido.

En una caracterización de las estrategias nacionales de gobierno-e, Reilly (2003) señala que en los ocho países estudiados se identifica una agencia o dependencia gubernamental encargada del proyecto de gobierno-e, que está directamente relacionada con, o es un ente muy cercano a la Presidencia del país, y que trata lo relacionado con la modernización del estado. Es de señalar que si bien, en muchas experiencias, la dependencia del más alto nivel gubernamental ha sido importante para el desarrollo del gobierno electrónico, la solidificación del proceso requiere la elaboración de políticas que se concreten en leyes, decretos y normativas que convaliden una política de desarrollo de gobierno-e.

En cuanto a las experiencias en estos países de América Latina, Reilly (2003) hace una reseña histórica del desarrollo del proyecto de gobierno-e donde trata tres elementos: causas de implantación, financiamiento y entes validadores del proceso:

- En cuanto a las causas de implantación considera como las más importantes, la utilización de las redes y el uso de Internet en actividades gubernamentales, la importancia de las TIC en la administración pública y las discusiones emergentes en cuanto a gobierno electrónico.
- Por otro lado, las fuentes de financiamiento han sido diferentes para cada país. En el caso de Brasil, Chile y Venezuela el financiamiento proviene del presupuesto nacional. En Costa Rica, y México de la oficina de la Presidencia, algunos donantes y el sector privado. En Perú, República Dominicana y Uruguay lo ha financiado el Banco Interamericano de Desarrollo.
- En cuanto a los entes que validan el proceso indica que en Costa Rica y Chile lo realiza el mismo Gobierno, mientras en Uruguay, Perú, Brasil, Venezuela y México se han conformado procesos participativos donde interviene el gobierno y los ciudadanos. En República Dominicana lo realiza un comité cerrado multisectorial

Los factores que han ayudado en la implantación del gobierno electrónico han sido las políticas públicas, de gestión de la administración pública y los programas políticos; los programas de gobierno-e internacionales en los diferentes países, estudios internacionales, eventos, como cursos, talleres y mesas de trabajo multilaterales que se llevan a cabo en eventos regionales y/o mundiales y por último, el apoyo bilateral que ofrecen diversos países.

En cuanto a la definición de gobierno-e aún cuando diversas comunidades o países han empleado diferente terminología, existen algunas coincidencias conceptuales: el uso de las TIC para brindar servicios a los ciudadanos; el cambio en la forma cómo se gestiona la administración pública; el uso de las TIC para informar a la ciudadanía y hacer el estado más transparente; la mejora de la gestión pública; la provisión de servicios y la transparencia; la participación ciudadana y la accesibilidad del gobierno por los ciudadanos, donde quiera que se encuentren, a través del medio que deseen; la revisión de los conceptos de la administración pública y cambio en las relaciones entre gobierno federal y otros niveles. Y la definición de los entes que están involucrados en el gobierno-e como el gobierno, el ciudadano, el sector privado y las organizaciones comunitarias y ciudadanas.

Entre las debilidades del gobierno-e encontradas en los casos estudiados, se señala la poca participación ciudadana y la concepción del gobierno electrónico basada en un enfoque de servicios, lo cual constituye un riesgo para la consolidación de una sociedad democrática y equitativa, con el peligro que ello pueda influir en políticas públicas con impactos negativos, entronizando las desigualdades sistémicas ya que un gobierno electrónico donde prive lo productivo sobre lo participativo, no sería un medio adecuado para facilitar una ciudadanía participativa, innovadora e interesada. Otra debilidad es la falta de integración de las comunidades en la definición de políticas públicas.

Para el año en cuestión (2003) no se considera la educación en ninguno de los análisis de gobierno-e que se consultaron. Adicionalmente se observa una clara segmentación entre los gobiernos de América latina en los que cada gobierno tiene prioridades distintas con relación al gobierno-e; posiblemente esto sea la razón por la cual no se considera el servicio de gobierno a gobierno como parte de los servicios prestados.

La interrelación gobierno a gobierno es fundamental para la integración de las naciones siendo este un paso positivo hacia el fortalecimiento de los factores productivos del país y los intercambios sociales, científicos-tecnológicos y culturales. En este sentido, los mecanismos de integración que se están comenzando a plantear en MERCOSUR pueden ser de utilidad.

4.2 Colombia: Fases, Instrucciones y Responsabilidades para el desarrollo del Gobierno-e

En el 2000 se aprueba en Colombia la estrategia de "Gobierno en Línea", una de las seis que integran la política de estado denominada "Agenda de Conectividad" que fuera sancionado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES, mediante el documento 3072 del 9 de febrero del 2000. Dicha norma, dirigida a todas las entidades del aparato estatal colombiano, "busca masificar el uso de las tecnologías de la información en Colombia y con ello aumentar la competitividad del sector productivo, modernizar las instituciones públicas y socializar el acceso a la información".

El artículo "Consideraciones a tomar en cuenta para concebir un Proyecto de Gobierno Electrónico (e-Government)" (CAIBI, 2000)² es un buen documento en lo concerniente a los problemas de implantación del gobierno electrónico en Colombia. Se plantean tres fases a considerar en dicha implantación:

1. Provisión de información básica en línea colocada a disposición del público:
 - Información sobre la organización y localización de entidades y funcionarios públicos: organigramas, funciones, direcciones físicas y electrónicas, teléfonos, horarios de atención.
 - Normas y Regulaciones: normas fundamentales de las entidades, proyectos de normas en trámite, regulaciones y procedimientos aplicables a las entidades y aplicables a los particulares, indicándose también documentos requeridos, dependencias responsables y plazos de atención.

² Directiva Presidencial No. 02 del 28 de agosto de 2000, de la República de Colombia.

- Planes, Presupuestos y Ejecución: planes en ejecución y realizar, presupuestos en ejercicio y proyectados para el próximo año, procesos de contratación y licitación, contratos realizados e información asociada.
 - Información sobre Control y Participación Ciudadana: organismos y mecanismos de control para las entidades, mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía (metas, informes de gestión e indicadores de desempeño), mecanismos de participación ciudadana en la gestión de las entidades y mecanismos de interacción con las entidades (canales y dependencias)
2. Ofrecimiento de información adicional, de servicios y trámites en línea:
- Información estadística y documental: información producida regularmente por las entidades e información resultante de estudios de interés público.
 - Servicios para facilitar trámites y participación ciudadana: trámite de solicitudes, licencias, paz y salvos, certificaciones, recepción de pagos vía transferencia bancaria relacionados con impuestos, multas, contribuciones, tarifas, tasas, recepción y atención de reclamos, procesos de participación ciudadana y estudios de opinión.
3. Contratación en línea: contemplándose en esta fase la apertura y desarrollo de procesos de contratación en línea por parte de las entidades gubernamentales.

En este artículo se recomiendan una serie de actividades, previas a estas fases, a fin de respaldar las iniciativas de implantación de gobierno-*e*. Estas son:

- Identificar las necesidades de carácter normativo para lograr el cometido propuesto en cada entidad y proponer o tramitar las modificaciones necesarias.
- Incorporar lo pertinente en el Plan Estratégico de cada entidad, asignándole una alta prioridad a su desarrollo efectivo (eficaz y eficiente).
- Cuantificar los requerimientos de índole presupuestal y efectuar las correspondientes provisiones que hagan practicable el propósito.
- Adecuar la infraestructura de redes y telecomunicaciones para garantizar el nivel de servicio exigido.
- Propender a una cultura laboral con base en la utilización de tecnologías de información.
- Adecuar la organización, los procesos y los sistemas de información para atender debidamente las solicitudes de información y servicios en términos de oportunidad y calidad.

Las entidades involucradas en el desarrollo de las fases de implantación del gobierno electrónico tendrían un conjunto mínimo de responsabilidades relacionadas con el acceso a la información e interacción con el ciudadano y relacionadas con la evaluación y el seguimiento de las estrategias de gobierno-*e*.

Las entidades deberían comprometerse a aplicar los mecanismos definidos por las agencias coordinadoras para intercambiar información entre los diferentes sistemas públicos y privados, garantizar el acceso a la información, colocar información en línea sobre cada una de las fases y solicitar comentarios sobre las mismas, mantener la información y los servicios en línea con una disponibilidad 7 días/24horas. En cuanto a las responsabilidades asociadas a la evaluación y seguimiento deben presentar periódicamente el avance en la implantación de cada fase, revisar y

actualizar al menos mensualmente la información y servicios en línea, tomar medidas para cumplir y garantizar indicadores definidos para efectividad, alcance, oportunidad y calidad de información.

En el caso de Colombia, la agencia coordinadora de la política “Agenda de Conectividad” está a cargo de una oficina adscrita a la Presidencia de la República, si bien inicialmente dicha oficina estuvo vinculada al Ministerio de Comunicaciones. La política “Agenda de Conectividad” incluye una estrategia dirigida a la implantación del “Gobierno en línea” y como política busca masificar el uso de las tecnologías de la información en Colombia y con ello aumentar la competitividad del sector productivo, modernizar las instituciones públicas y socializar el acceso a la información.

4.3 Experiencias exitosas en Chile: Estrategias y Recomendaciones

En el artículo “Los caminos hacia el e-Gobierno: Estrategias y Recomendaciones” de Claudio Orrego (2004)³ se destacan experiencias chilenas exitosas en cuanto a la implementación de servicios públicos asociados con estrategias de gobierno-*e*. Entre otros se destaca el sistema de declaración de impuestos en línea disponible desde el año 2000 considerado como una de las mejores prácticas en el área a nivel mundial. Otro servicio a tomar en cuenta es la experiencia CHILECOMPRA.CL la cual, junto con la iniciativa mexicana equivalente COMPRANET, ha resultado una solución que ha aportado transparencia a los procesos de compras y licitaciones públicas, permitiendo a particulares y proveedores hacer seguimiento a través de Internet de compras del sector público.

En el artículo de Orrego (2004) se plantea que las iniciativas de desarrollo de gobierno-*e* están relacionadas con un conjunto de condiciones de éxitos que podrían ser resumidas en:

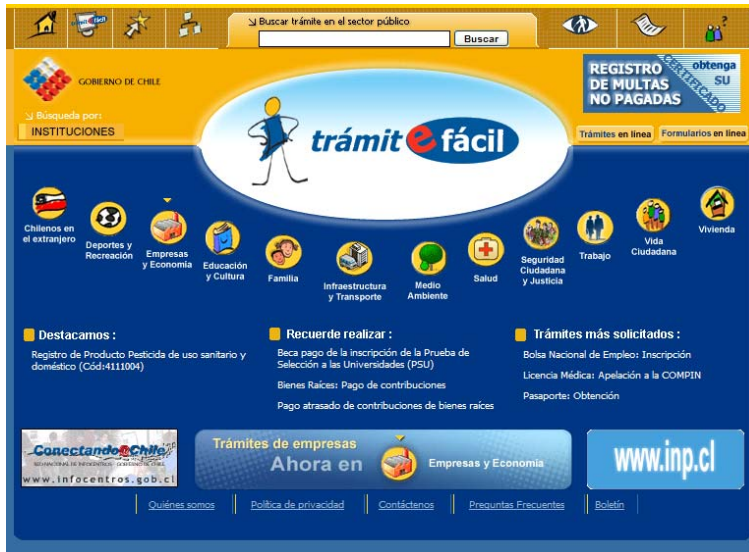
- Creación de una infraestructura mínima de hardware, software y conectividad.
- Capacitación tecnológica de las personas a fin de minimizar el temor o rechazo al uso de las tecnologías y los servicios apoyados en las TIC, instruirlos en las competencias mínimas requeridas, maximizar el uso de los servicios y de sus beneficios en la vida diaria de los ciudadanos.
- Liderazgo político para impulsar las iniciativas de gobierno electrónico y las transformaciones asociadas y liderazgo técnico para concretar los planes y proyectos de implantación.
- Políticas públicas que apoyen la modernización y transformación tecnológica, autoridades interministeriales y equipos de apoyo técnico que vayan generando las políticas públicas de apoyo.
- Ampliar el alcance de Internet y tener un sector de telecomunicaciones competitivo, a fin de que los usuarios puedan tener acceso y comunicación con el gobierno-*e*.
- Definir proyectos emblemáticos, con alto impacto y a corto plazo, proyectos señalados como de alta prioridad y que permitirían, una vez instalados dentro del Estado, generar legitimidad

³ Actualmente es Alcalde de la comuna de Peñalolén. Ex Secretario Ejecutivo del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública de Chile. Ex Ministro de Vivienda, Urbanismo y Bienes Nacionales del Gobierno de Chile. Actualmente es Vicepresidente de Desarrollo de Negocios de SONDA S.A. Se puede encontrar mayor información en <http://www.uai.cl/profesores/pag/347.html>

y posicionamiento para masificar el gobierno-e. Proyectos con resultados visibles para los ciudadanos y para todos los involucrados.

- Generar alianzas con el sector privado que permitan establecer relaciones provechosas, productivas y transparentes.

El Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (PRYME) iniciado el año 2000, es uno de los pilares principales de la estrategia de gobierno-e en Chile.



La Agenda Tecnológica es el otro pilar de la estrategia de gobierno-e en Chile, que a partir del año 2000 se institucionalizan iniciativas importantes como la creación de la Intranet gubernamental, que es una red de comunicaciones de cobertura nacional para todos los servicios públicos, administrada y negociada por el nivel central; el portal Internet del Estado chileno (www.estado.cl) que representa un esfuerzo de sistematización y actualización permanente de datos de interés para los funcionarios públicos y los usuarios, el Portal de Trámites del

Estado (www.tramitespublicos.cl) que pretende facilitar y optimizar los procesos de vinculación de los ciudadanos con los organismos del Estado; licitaciones y compras electrónicas transparentes (www.chilecompra.cl); y finalmente pero no menos importante se aprobó la firma electrónica para el sector público.

Durante el gobierno del presidente Ricardo Lagos (2000-2005), se da un énfasis especial a la modernización tecnológica como una condición del desarrollo, por ser una herramienta fundamental para favorecer el manejo eficiente de la gestión pública y mejorar la relación de los ciudadanos con el estado. La estrategia de gobierno-e se vincula estrechamente con el PRYME, y a su vez estas iniciativas están estratégicamente vinculadas a la parte operativa de los tratados de libre comercio con diversos países y bloques del mundo.

La Agenda Gobierno Electrónico 2002 – 2005. del Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (PRYME). Disponible en: www.modernizacion.cl significa un paso de avance que asimila oficialmente en Chile el término de Gobierno Electrónico como un concepto a partir del cual se formulan las decisiones que se adoptan al nivel gubernamental sobre este tema. Con ello se legitima el uso de esta denominación como un marco orientador estratégico de todas las acciones en este ámbito.

Los proyectos presentados en dicho Plan son:

- Red de conectividad y de comunicaciones del Estado (Intranet del Estado)
- Sistema de información de compras y contrataciones del sector público (Chilecompra)
- Sistema de información para la gestión financiera del Estado (SIGFE)
- Ventanilla única de la Empresa
- Ventanilla única Ciudadano Consumidor

- Sistema Nacional de Información Territorial (SNIT)
- Programa de Formación en Tecnologías de Información (PFTI)
- Programa Nacional de Infocentros
- Factura Electrónica
- Nuevo Sistema de Identificación: Cédula de Identidad y Pasaporte
- Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental Electrónico(E-SEIA)
- Uso de Timbre Digital en la Emisión de Certificados del Servicio de Registro Civil e Identificación por Internet
- Emisión de Certificados de Reclutamiento por Internet
- Servicios Electrónicos para el Registro de Marcas y Propiedad Intelectual
- Informe de Endeudamiento en el Sistema Financiero a través de Internet
- Sistema de Apoyo a Establecimientos Subvencionados
- Sistema Integrado de Servicios de Atención al Trabajador (SISAT)
- Proyectos Incorporados por diversos Servicios Públicos, complementan las iniciativas anteriores y son proyectos en ejecución o planificados para el futuro próximo, que se originan a partir de las orientaciones señaladas en el Instructivo Presidencial sobre Gobierno Electrónico.
- Promoción y Uso del Documento y Firma Electrónica al Interior del Estado
- Creación y fortalecimiento de una Comunidad Tecnológica del Estado
- Interoperabilidad de los Sistemas de Información de los Servicios Públicos
- Atención de Trámites del Estado a través de Funcionarios Polivalentes
- Diseño de Ventanillas Únicas

El concepto de gobierno-e se convierte entonces en una visión del uso de las nuevas tecnologías, al ser reconocido y valorado como un recurso apropiado para gobernar de una manera significativamente distinta y para facilitar los cambios que requiere el proceso de modernización del estado. Así, el gobierno-e se convierte en un eje y objetivo fundamental de un proyecto integrado de modernización del estado. Es parte de una política de Estado amplia, coherente, de mediano y largo plazo, y con indicadores de progreso que pueden ser medidos y monitoreados sistemáticamente.

4.4 Brasil: los principios en las estrategias de Gobierno-e

El Comité Ejecutivo de Gobierno Electrónico de Brasil presenta en el documento “Gov.br: Mais Governo, Mais Cidadania”, de la Oficina de Planejamento Estratégico (2004), un recuento de las estrategias y principios definidos para implantar el gobierno-e en ese país.

El documento explica que el proceso de implantación del gobierno electrónico en Brasil fue llevado adelante por el Comité Ejecutivo del Gobierno Electrónico (CEGE), el cual existe desde el 2000 y está presidido por el Jefe de la Casa Civil de la Presidencia de la República. Tiene como integrantes a los secretarios ejecutivos de los ministerios, al secretario del ministerio de relaciones exteriores, al subjefe del gabinete de seguridad de la presidencia, al secretario institucional del ministerio de la defensa, al subsecretario general de la secretaría de la presidencia y al director del Instituto Nacional de Tecnologías de Información.

El CEGE tiene varias atribuciones que son llevadas a cabo por las oficinas correspondientes, las más importantes son:

- coordinar y articular la implantación de programas y proyectos para la racionalización de la adquisición y utilización de infraestructura y de los servicios y aplicaciones de TIC en el ámbito de la administración pública,
- establecer directrices para la formulación del plan anual de TIC para los ministerios y establecer las directrices y estrategias para el planeamiento de la oferta de servicios e información por medios electrónicos para los organismos de la administración federal,
- definir patrones de calidad para las formas electrónicas de interacción
- coordinar la implantación de mecanismos de racionalización de gastos y aplicación de recursos de TIC en el ámbito de la administración pública federal.

Además de estas atribuciones, existen proyectos en las áreas de software libre, inclusión digital, integración de sistemas, sistemas legados y licencias de software, gestión de sitios y servicios en línea, infraestructura de redes, transacciones gobierno a gobierno y gestión del conocimiento e información estratégica, estos proyectos están bajo la responsabilidad de comités que los coordinan, planifican e implementan.

Desde el punto de vista social, se advierte en el documento citado que el gobierno electrónico debe ser tratado como un instrumento de transformación profunda de la sociedad en cuanto debe orientarse a satisfacer las demandas de los ciudadanos para promover el acceso y consolidación de los derechos de la ciudadanía, especialmente el acceso a los servicios públicos, derecho a la información, derecho al usufructo de su propio tiempo, derecho a ser oído por el gobierno, derecho al control social de las acciones de los agentes públicos y derecho a la participación política. Otra función social del gobierno-e es la de promover la difusión de información y comunicaciones para contribuir al desarrollo del país dando ejemplo de uso de nuevas aplicaciones de soporte a los procesos de trabajo. También motiva a la creación de nuevas empresas y el fortalecimiento de las existentes por la demanda de productos y servicios relacionados y las iniciativas de inversión y financiamiento en el sector TIC, así, como el desarrollo de nuevas tecnologías computacionales en gobierno-e a todos los niveles del Estado. Estas nuevas tecnologías y la creación de ambientes colaborativos deberían propiciar la superación del uso de software propietario para reducir la dependencia de las fluctuaciones tecnológicas internacionales en relación a la propiedad intelectual.

Desde el punto de vista de la gestión pública, el uso y difusión de prácticas de gestión del conocimiento debe producir un cambio cultural, un nuevo perfil del empleado público basado en la ética y con miras a la producción compartida y colaborativa de la información y el conocimiento. Esa nueva visión permitiría la articulación de nuevos procesos decisorios incorporando a un nuevo actor y productor de conocimiento: la sociedad y sus organizaciones. En este sentido se pretende incorporar también a otros actores importantes como los sectores organizados de la sociedad civil, los gobiernos estatales y municipales y las universidades para ampliar los debates y sacar al gobierno-e de la esfera única de los agentes gubernamentales.

La CEGE definió siete *principios* que deben prevalecer en todas las estrategias de gobierno-e, gestión del conocimiento y gestión de TIC por el gobierno federal, esos principios son ⁴:

⁴ <http://www.governoeletronico.gov.br/governoeletronico/>

1. Promoción de la ciudadanía como prioridad: se sustenta en que el ciudadano debe ser considerado un usuario antes que un cliente de los servicios públicos; esto significa que la prestación de servicios debe considerar al ciudadano en su rol de participación y control social y en sus derechos como individuo de una sociedad vinculándolo a los derechos universales de igualdad frente a la ley y equidad en la oferta de servicios e información.
2. El gobierno-e y la inclusión social, dos conceptos indisociables: declara la inclusión digital como un derecho de la ciudadanía y por tanto, objeto de políticas públicas para su promoción. El principio no pretende dar una visión instrumental sino definir una estrategia de construcción y afirmación de nuevos derechos.
3. Utilización del software libre como recurso estratégico: se considera el software libre como una opción tecnológica del gobierno federal que debe ser promovida en aquellos casos en que sea posible su utilización. A tal fin el gobierno debe priorizar soluciones, programas y servicios basados en software libre que promuevan la optimización de recursos e inversiones en TIC, entendiendo que su uso sea motivado por razones que van más allá de las netamente económicas, esto es, por razones como las posibilidades que se ofrecen en el campo de la producción y circulación del conocimiento, en el acceso a nuevas tecnologías y en el estímulo y desarrollo de software nacional en ambientes colaborativos; esto propicia el derecho ciudadano de acceso a los servicios públicos sin obligarlo a utilizar plataformas específicas.
4. La gestión del conocimiento, entendido como un conjunto de procesos sistematizados, articulados e intencionales, capaces de incrementar las habilidades de los gestores públicos de crear, recolectar, transferir y compartir información y conocimientos estratégicos que puedan servir para la toma de decisiones, para la gestión de políticas públicas y para la inclusión del ciudadano como productor de conocimiento colectivo. Una de las ventajas de la gestión del conocimiento es la creación del capital social, entendido como la creación de redes sociales sostenibles en el tiempo, que propician el intercambio de información y la creación de conocimiento y que redundan en que el país tenga ventajas competitivas por medio del estímulo al capital intelectual y a una creciente percepción de la sociedad con relación a la inserción en una nueva economía basada en redes de información.
5. Los recursos necesarios tanto para desarrollo y operatividad de soluciones del gobierno-e, lo cuales deben ser compartidos por los diferentes organismos públicos dando prioridad al desarrollo en ambientes colaborativos, un ejemplo de ello es el desarrollo del Proyecto Infovia Brasil.
6. La creación de patrones, normas y métodos para sustentar las acciones de implantación y operación del gobierno-e: lo cual permite la interoperatividad de las soluciones de gobierno electrónico lo cual es necesario para el éxito de los desarrollos implantados. e-PING (Padroes de Interoperabilidade de Governo Eletrônico) es una arquitectura que define un conjunto mínimo de premisas, políticas y especificaciones técnicas que reglamentan la utilización de TIC en el gobierno federal de Brasil y que establecen condiciones de interacción con los demás poderes y esferas del gobierno y con la sociedad en general.
7. Por último, el principio de integración con otros niveles del gobierno y con otros poderes públicos: establece que todas las acciones en gobierno-e deben considerar la integración de los diferentes niveles del gobierno y los tres poderes públicos. A este fin, el e-PING permite

utilizar las premisas, políticas y especificaciones técnicas para soportar la interoperatividad de las aplicaciones.

Como se puede observar el gobierno de Brasil ha especificado un conjunto de políticas, normas y principios que dan coherencia al desarrollo del gobierno-*e*. En particular se evidencia una marcada importancia del ciudadano y de las organizaciones de la sociedad civil en todas las políticas definidas. Así mismo, el principio de racionalización de recursos fuerza a las diferentes organizaciones a sumar esfuerzos para cooperar en las soluciones, este hecho redundo en una actitud de pertenencia que hace que los empleados públicos de esas organizaciones asuman una posición positiva hacia el cambio.

En términos generales, las funciones propias del gobierno electrónico en Brasil son:

- reducción de las desigualdades sociales y regionales,
- provisión electrónica de servicios e información,
- reglamentación de las redes de información, especialmente en términos de gobernanza, certificación y tributación,
- rendición de cuentas públicas, transparencia y control de la ejecución presupuestaria, enseñanza a distancia, alfabetización digital y desarrollo de bibliotecas virtuales, compras y contrataciones gubernamentales, a través de licitaciones públicas, bolsas de compras, subastas reversas y otros tipos de transacción en mercados digitales; y
- estímulo al comercio electrónico y a los negocios digitales, mediante conexiones seguras de transacción, especialmente para pequeñas y medianas empresas.

El desarrollo de la política de gobierno electrónico exigió perfeccionar la legislación para dar valor jurídico a las transacciones digitales, así como crear una infraestructura de claves públicas para certificar y autenticar los documentos electrónicos y las transacciones públicas o privadas realizadas electrónicamente. Con la regulación, el sistema financiero se adhirió inmediatamente a la "Infra-estructura de Claves Públicas-Brasil" (ICP-Brasil). La interconexión del Sistema Brasileño de Pagos con dicha estructura aportó mayor agilidad y seguridad a las transacciones bancarias, proveyó un sistema de pagos similar a los mejores del mundo y contribuyó a reducir el denominado "riesgo-Brasil".

Una de las principales metas del gobierno electrónico es ubicar en la red todos los servicios gubernamentales que no exigen la presencia física del ciudadano. Ello se va concretando para crecientes servicios federales y por estado, a través de distintos sitios gubernamentales reunidos en el portal www.redegoverno.gov.br.

Como caso de estudio mas representativo de la implementación del gobierno electrónico en Brasil está la red de gobierno de Brasil o *redegoverno*.

Caso: Red de Gobierno *redegoverno*

- URL: <http://www.governoeletronico.gov.br/governoeletronico/>
- Principales destinatarios. Ciudadanos no familiarizados con la administración pública ni con la navegación Internet.

- Contenido. Portal de interfaz Estado-Ciudadano del gobierno federal de Brasil. Provee acceso unificado a sitios de la Administración Federal, por temas o por departamentos. El directorio incluye todas las instituciones públicas de los tres poderes, así como los gobiernos estatales y municipales. Además del buscador y las noticias, el sitio cuenta con un sistema de comunicación con los distintos niveles de gobierno, así como con acceso al sistema de gestión electrónica de las compras públicas Comprasnet.

Estructura. El portal incluye los siguientes módulos centrales: 1) Servicios e informaciones por sectores, 2) Paso a paso, 3) Estructura del gobierno, 4) Proyectos y Sistemas, 5) Búsquedas específicas, y 6) Secciones informativas. Incluye asimismo los módulos complementarios: 1) Sugerencias y críticas, y 2) Funciones.

1. Servicios e informaciones por sectores: Agricultura, Centrales de Atención, Ciudadanía, Ciencia y Tecnología, Comercio, Comunicaciones, Consultas Directas, Correos, Cultura, Defensa, Denuncias, Deportes, Derechos Humanos, Desarrollo Social, Economía y Finanzas, Educación, Empleo y Trabajo, Fisco, Glosarios, Industria, Justicia, Legislativo, Licitaciones, Medio Ambiente, Noticias, Oportunidades Laborales, Previsión Social, Publicaciones Oficiales, Recursos Energéticos, Recursos Minerales, Salud, Seguridad Pública, Servicios Diplomáticos, Servidor Público, Transportes, Turismo, Utilidad Pública
2. Paso a paso: Bancos, Evite filas, Inicie su propio negocio, Investigaciones escolares, Glosarios para el ciudadano, Niños y adolescentes, Oportunidades de negocios, Oportunidades laborales, Policía, Sugerencias y Recomendaciones (Dicar) de GE, Servicios para Discapacitados, Tercera edad.
3. Estructura de Gobierno: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial, Ministerio Público de la Unión, Gobiernos Estadales, Prefecturas Municipales.
4. Proyectos y Sistemas: Para cada proyecto o sistema se exhibe la siguiente información: Red, Gestión Sistemas, Protocolo General, Reglamento Interno, Acta de creación, Actas de Reuniones, Metodología de trabajo, Grupo de Seguridad, Miembros de la Cámara Técnica.
5. Búsquedas Específicas: Por requerimiento: auxilios, centrales de atención, certificaciones, denuncias, documentos, edictos, otorgamientos y autorizaciones. Por tipo de usuario: estudiante, bolsista, investigador, pequeño agricultor, servidor público, trabajador-empleador, turistas extranjeros. Por tipo de trámite: pensiones, registros y normas, licitaciones, luz, agua, teléfono y gas, noticias, pagos al gobierno, procesos en la Justicia, salud.
6. Secciones Informativas Gobierno Brasileño, Eventos, SAC Editorial (trámites y servicios por Estado), Concursos y selecciones, Indicadores del país, Tiempo y clima

Por último el principio de la gestión del conocimiento permite propiciar el ambiente colaborativo en la gestión pública permitiendo ahorrar y compartir recursos y generar un capital social que sostenga el crecimiento de Brasil como país en desarrollo. Una experiencia interesante es la del gobierno del Estado de Paraná (Brasil), uno de los más activos en el campo del software libre y también de gobierno electrónico. Algunas de sus iniciativas fueron presentadas recientemente en el VII Foro Internacional de Software Libre de Porto Alegre. El Portal Educativo, destinado a la participación de todos los actores del sistema educativo: educadores, alumnos, escuela y comunidad, con énfasis en la participación y la transparencia de la gestión, ha recibido varios premios y ha sido seleccionado para un documental de la BBC World. <http://www.pr.gov.br/>

4.5 Plan de Acción eLAC 2007 y el Gobierno Electrónico

eLAC 2007 es el Plan de Acción Regional para la Sociedad de la Información, aprobado oficialmente en la Conferencia Preparatoria Regional Ministerial de América y Latina y el Caribe para la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, el 10 de Junio 2005 en Rio de Janeiro, Brasil. Se basa en el diálogo y la cooperación de todos los países de América Latina y el Caribe con miras a la adopción de una agenda política común (<http://www.eclac.cl/socinfo/elac/>). eLAC tiene los siguientes objetivos: avanzar hacia una sociedad de la información que beneficie a todos los habitantes de América Latina y el Caribe, fomentar el desarrollo a través del crecimiento con equidad, consolidar la democracia y fortalecer la integración regional, y acelerar ese proceso y reducir sus costos económicos y sociales. La eLAC considera diferentes temas, todos relacionados con la Sociedad de la Información como infraestructura, centros comunitarios, centros de salud en línea y gobierno-*e*, entre otros. La implantación del gobierno electrónico es parte del plan para mejorar la transparencia y eficiencia pública y tiene como metas a cumplir, entre mediados del 2006 y mediados del 2007, las siguientes:

- Crear y/ fortalecer medios de intercambio sobre servicios de gobierno-*e*, tales como la Red de gobierno-*e* de América Latina y el Caribe (RedGEALC), desarrollando cooperación regional para la transferencia de tecnologías, plataformas, aplicaciones y programas informáticos, así como sus correspondientes conocimientos, habilidades y mejores prácticas.
- Construir un equipo de trabajo para elaborar una agenda de prioridades para la implementación de estándares de interoperatividad de servicios gubernamentales electrónicos.
- Promover la integración electrónica de los sistemas de administración pública a través de ventanillas únicas para mejora la gestión de los trámites y procesos intergubernamentales.
- Coadyuvar al uso de la firma electrónica/firma digital en las gestiones intergubernamentales, tanto por parte de los funcionarios y servidores públicos como por los ciudadanos.
- Promover la adopción de modelos de seguridad y preservación de la información en todas las instancias del gobierno con el objetivo de generar confianza en la información digital administrada o brindada por el Estado.
- Promover la adopción o desarrollo del pago electrónico con la finalidad de incentivar el uso de las transacciones electrónicas con el Estado.
- Fomentar mecanismos de contratación electrónica en el gobierno.
- Promover la creación de mecanismos de estandarización y consolidación de la información georeferenciada, con el objeto que el gobierno y el sector privado cuenten con herramientas para la toma de decisiones.

Para dar cumplimiento a estas medidas, los diferentes países de América Latina han desarrollado sus propias agendas de gobierno-*e*; sin embargo, un análisis somero a los avances en la región arroja un resultado no óptimo. Aunque existen países donde se ha avanzado en diferentes medidas como Venezuela, Colombia, Chile y Brasil aún se encuentran lejos de cumplir todas las medidas propuestas sobre todo en el plazo pautado. A este respecto dice Maquinea (Maquinea 2005):

“...Sin embargo, en la mayoría de los países, el gobierno-e todavía está en una fase en que los portales públicos informan pero hacen pocas transacciones. Además, el rápido progreso de algunos servicios del gobierno central contrasta con el rezago de municipios en regiones pobres y apartadas, con el atraso en los sectores de salud y previsión, así como con el escaso avance del poder judicial. En mi opinión, esta es una materia preocupante: precisamente en las áreas que más importan para la equidad, es donde más rezago hay. Algunos gobiernos han logrado avances notables pero,... están entrando ahora a la “fase difícil” de desarrollo del gobierno-e, porque precisamente deben avanzar sobre las áreas rezagadas del sector público. Quiero advertir que los avances en esta área –en especial en la interacción con la gente- deben considerar que las grandes mayorías no tienen acceso a Internet y, por lo tanto, requieren combinarse con los esfuerzos de universalización de acceso.”

Se observa en la cita anterior que el autor pone énfasis en la atención prioritaria de las áreas rezagadas del sector público puesto que si el gobierno-e es un modelo inclusivo debería desarrollarse mediante políticas que incorporaran a las personas tecnológicamente excluidas a los servicios prestados. Esto es un punto álgido en cuanto a implantación puesto que se requiere una política coherente entre las políticas públicas, los presupuestos nacionales y las agendas políticas para llevar adelante estos retos. La región requiere en este sentido mayor liderazgo en el área tecnológica para presionar a los gobiernos respectivos a proveer los recursos necesarios para cumplir con dichas medidas en el mediano plazo.

5. Sociedad de la Información, Democracia y Desarrollo: las TIC como herramientas para el fortalecimiento de los Procesos Decisorios Participativos en la Gestión Local

Roxana Goldstein (Goldstein 2005) trata el tema del gobierno-e como parte de la *democracia-e*. Realiza un esbozo de las razones por las cuales emergen las TIC como herramientas para el fortalecimiento de los procesos decisorios, considerando el gobierno-e como parte de la plataforma que apoya a esos procesos decisorios en la Sociedad del Conocimiento y propone una serie de medidas que permitirían avanzar en la incorporación de los ciudadanos de un país a la Sociedad del Conocimiento.

En cuanto a las razones por las cuales emerge la sociedad del conocimiento en América Latina, Goldstein (2000) lo analiza en el contexto de las transformaciones en las relaciones sociales debido a la globalización económica y de la cultura, emersión de la Sociedad de la Información, postmodernidad y predominio del discurso neoliberal. Todo ello en el marco del modelo político de los años 90 que llevó, en la mayoría de los países latinoamericanos a una situación de desajuste social, indiferencia estatal, creciente corrupción, exclusión social de grandes mayorías, predominio de lógicas de decisión alejadas de las demandas sociales, profundización de procesos de disminución del estado, privatización de servicios públicos, crisis del sistema económico y financiero, apatía y disminución de la participación en actos electorarios, apatía de la opinión pública, pérdida de credibilidad en las instituciones democráticas abriéndose una gran brecha entre el poder y voluntad popular,

Coincidiendo con Goldstein, el modelo político de los años 90 fracasa, debido a una complejidad de razones: por el fracaso de la democracia representativa apoyado por una escasa responsabilidad por las acciones públicas; escasa rendición de cuentas de los funcionarios; altos grados de corrupción en todos los niveles del gobierno; alianzas corporativas entre la clase

dirigente local y los intereses transnacionales; permeabilidad del estado ante las presiones internacionales; desinterés del ciudadano por la cosa pública; falta de compromiso general con el destino colectivo; exacerbación de la competencia y falta de cultura colaborativa; excesiva dependencia de los liderazgos políticos, fortalecimiento del régimen presidencialista con su consecuente desequilibrio entre los poderes y, con todo ello, fracasa también el modelo de inserción en la Sociedad de la Información guiado por el mercado.

La apertura informacional, estuvo marcada por un mercado de las telecomunicaciones, desarrollo de la industria informática, difusión de las TIC en la sociedad, privatización/transnacionalización de los medios de comunicación masiva, entrada de la TV por cable y entrada de Internet. En el contexto del viejo modelo político, ello contribuyó a aumentar la brecha digital, debido a la creación de una infoestructura que proveía accesos a Internet distribuidos según la lógica de mercado (a mayor rentabilidad mayor número de líneas). Por otro lado trajo también la creación de una infocultura en la que las personas con nivel socio-económico medio a medio-alto, nivel educativo medio a medio-alto, conocimiento del uso de las tecnologías informáticas, tenían el acceso, desde el hogar u oficina o centros de acceso público o privado, a las TIC. Esto trajo como consecuencia el que se privilegiara el uso de Internet para *e-commerce* y *e-business*, los servicios que generan más beneficios económicos, y para servicios ligados al entretenimiento, información y correo electrónico o comunicaciones en general.

La brecha digital es aumentada por tarifas inaccesibles para amplios sectores de la población, acceso desigual a la infoestructura y a la infocultura, potenciación de los servicios avanzados orientados a los mercados más rentables, escaso desarrollo de contenido y servicios que faciliten la apropiación social de las TIC por parte de los sectores más relegados, amplia cobertura de servicios orientados al entretenimiento y al consumo, y escaso desarrollo de aplicaciones orientadas al desarrollo humano. Ello significó una orientación del desarrollo de la “nueva economía” bajo el criterio exclusivo de industria dinamizadora de la economía sin complementar con los criterios de industria facilitadora del desarrollo humano, inserción en la economía global respondiendo más a la lógica de ofrecer un mercado de oportunidades que a la de aprovechar las oportunidades del mercado, inserción más como consumidores que como productores de bienes y servicios globales y por último, debilitamiento del mercado interno y de la inserción de la pymes y de los excluidos.

Dada la brecha digital originada por la entrada de la sociedad de información en los asuntos públicos, el estado se comienza a preocupar por crear programas en los distintos niveles del gobierno y crear organismos orientados a promover programas de uso y apropiación de las TIC. Todo esto trajo como consecuencias ciertas debilidades como superposición de funciones y dificultades para articular propuestas.

Una alternativa en la búsqueda de un modelo exitoso de desarrollo humano debe potenciar la democracia participativa, la sociedad de la información y el desarrollo endógeno. Para alcanzarlo debe lograrse integrar eficiencia con equidad social, desarrollo a mediano y largo plazo de capacidades genuinas y sostenibles, proveer de bienes y servicios de valor agregado, contar con espacios de generación de consensos entre múltiples actores, enfoque multidimensional del problema del desarrollo, articular integralmente el desarrollo nacional, regional y global y propiciar una democracia participativa que articule la representatividad con la participación directa, provea instituciones sólidas y legitimadas para facilitar la participación humana y el control de la gestión pública, provea regulaciones adecuadas a las necesidades de la sociedad.

Todo esto debe estar basado en un régimen transparente, legítimo y horizontal para la articulación de los intereses de los diversos sectores, fortaleciendo a los actores locales y redistribuyendo el poder, garantizando la paz y la seguridad jurídica, urbana y ciudadana, y propiciando una Sociedad de la Información que provea la infoestructura e infocultura para *todos*, provea capacitación para participar, potencie el desarrollo de las TIC en un esquema mixto de habilitadores de desarrollo humano de la sociedad, facilite el desarrollo de un entramado social a través de redes colaborativas de múltiples actores locales, nacionales, regionales y mundiales, cuente con programas de desarrollo humano de la sociedad de la información, gobierno-e, democracia electrónica integrales, inclusivos y definidos participativamente,

Ello debe fortalecer una democracia electrónica que sea producto de las TIC para potenciar los instrumentos democráticos reales que enriquezcan la participación ciudadana, sostenida y sustentable, que propicie procesos de información y la elaboración y uso de contenidos locales, y que provea: procesos de consulta para la toma de decisiones, procesos de difusión de las demandas sociales, procesos de participación en la elaboración de propuestas y la toma de decisión del gobierno, facilidades para el surgimiento y conformación de redes ciudadanas locales, nacionales, regionales y globales, infraestructura para la articulación de redes de cogestión entre estado y sociedad con multiplicidad de actores y enfoque integral de las problemáticas del desarrollo.

Todo ello buscando la formación de ciudadanos, dotados de conocimientos apropiados, habilidades cognitivas, formación en valores ciudadanos, capacidad de integrarse colaborativamente en procesos de elaboración conjunta de soluciones para el desarrollo humano del conjunto de la sociedad, que participen en la elaboración de propuestas y la toma de decisiones que condicionan su vida y el control de la gestión, refuercen la cohesión social, la pertenencia y la identidad, sean capaces de privilegiar las acciones compartidas frente a las individuales, la participación en las decisiones políticas frente a la pasividad, la visión integral frente a la visión fragmentada, la complementaridad frente a la indiferencia y el destino del colectivo frente a la inmediatez.

6. Conclusiones

La tendencia mundial a la transformación del Estado para adecuarlo a las TIC existentes es hoy una realidad bajo el nombre de *gobierno-e*. Latinoamérica no escapa de esa realidad y debido a eso sus gobiernos están trabajando en conjunto con organismos multilaterales para implantar la tecnología y el conocimiento necesarios para llevarlo a cabo.

Aunque el gobierno-e debe ser un tema central de discusión multidisciplinario y transdisciplinario en las universidades e institutos de investigación se nota un desfase entre el acelerado crecimiento del gobierno-e y el avance en materia educativa al respecto: casi todas las investigaciones analizadas son de fuentes independientes o de organismos gubernamentales o multilaterales.

Además, salvo pocos casos como el de Brasil, no se evidencia una tendencia al gobierno-e para las organizaciones intergubernamentales lo cual dificulta la integración regional. También existe una marcada separación entre los países de la región que están en proceso de transición de un Estado centralista burocrático a un Estado participativo inclusor utilizando las buenas prácticas de gobierno-e, en particular se advierte que existen países como Chile, México y Brasil y

Argentina que han superado la etapa informacional y ya presentan soluciones en el ámbito transaccional; otros, como Venezuela, Colombia, Uruguay y Perú se encuentran en una fase fundacional creando reglamentaciones, diseñando proyectos y poniendo en práctica experiencias tanto informacionales como transaccionales que permitan evaluar el impacto que tiene en el ciudadano estas iniciativas. Seguramente, al igual que ha ocurrido en otros países esta fase será superada en la medida que se decanten soluciones prácticas y útiles de las inoficiosas. Otro grupo, como los países centroamericanos se encuentran aún en fase de evaluación del proceso de transferencia hacia el gobierno-*e*. Ninguno de los países de Latinoamérica hasta ahora, ha superado la fase transaccional a la participativa, salvo contadas experiencias del voto electrónico en Brasil y Venezuela; sin embargo, no se han explorado otras formas de participación activa y consuetudinaria de la ciudadanía como la generación de políticas públicas por la vía de la colaboración en línea, entre otras.

Los proyectos más exitosos en gobierno-*e* también han coincidido en que han tenido un fuerte liderazgo gubernamental al más alto nivel, en algunos casos los propios presidentes o primeros ministros como principales promotores. Así mismo la experiencia demuestra 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 o comité de alto nivel.

Dado que el gobierno-*e* 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-*e*. 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-*e*. 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 no se logran los objetivos en el plazo requerido. Otra lección interesante en materia de gobierno-*e* se refiere al establecimiento de prioridades. 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. 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 (Goldstein, 2005).

Referencias

- Carballo, Yusneyi, Cattafi, Ricardo, Sanoja, Andrés y Zambrano, Nancy (2006). *Gobierno electrónico en Venezuela*. Reporte Técnico RT 2006-09. Lecturas en Ciencias de la Computación. ISSN 1316-6239. Escuela de Computación. Facultad de Ciencias. UCV.
- Conferencia de Autoridades Iberoamericanas de Informática (CAIBI). (2000). Consideraciones a tomar en cuenta para concebir un Proyecto de Gobierno-e (e-government). Disponible en http://www.caibi.org/sesiones/xix/Colombia_Consideraciones_e_goverment.pdf. Última vis.: 16-06-2006
- Finquelievich, Susana. (2004). *MERCOSUR.gov: E-Gobierno en Argentina, America Latina.gob: casos y tendencias en Gobierno-e*. FLACSOChile,. 256 p. Coedición FLACSO-Chile/AICD-OEA. ISBN: 956-8358-00-5, ISBN: 0-8270-4646-4.
- Goldstein, Roxana. (2005). *Sociedad de la Información, Democracia y Desarrollo: Las TIC como Herramientas para el Fortalecimiento de los Procesos Decisorios Participativos en la Gestión Local*, artículo publicado en e-book: E-Política y E-Gobierno en América Latina, Buenos Aires, Argentina.
- Limonad, Ester; Randolph, Rainer (2002). *Servicios y ciudadanía en línea@.gov: una reflexión sobre la interacción Estado-Sociedad a través de la Internet*. In: FINQUELIEVICH, Susana. (Org.). *.gov - Gobierno-e en el MERCOSUR*. Barcelona, v. 1, p. 20-67.
- Machinea, José L. (2005). *Hacia la implementación del elac2007: prioridades y agenda de trabajo*. Intervención en el Evento Paralelo CMSI eLAC 2007 durante la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información Túnez, 15 de noviembre 2005
- Oficinas de Planejamento Estratégico. (2004). *Gov.br: Mais Governo, Mais Cidadania*, Brasil.
- Orrego, Larrain (2004). Los caminos hacia el E-Gobierno: estrategias y recomendaciones. Rodrigo Araya Dujisin y Miguel A Porrúa Vigón (Editores): *América Latina Puntogob: Casos y tendencias en Gobierno-e*, Coedición FLACSO Chile/AICD-OEA, Santiago de Chile, pp. 41-54.
- Reilly, Katherine, (2003). *Estrategias de E-gobierno en ocho Países de América Latina, Documento América Latina PuntoGob: Casos y Tendencias en Gobierno-e*. CD-OEA COEDICIÓN FLACSO / AICD-OEA.
- Rodrigo Araya Dujisin y Miguel Porrúa Vigón (2004) *Gobierno Electrónico en América Latina en “America Latina Puntogob: casos y tendencias en gobierno electrónico”*, FLACSO-AICD/OEA, Chile.
- Sanoja, Andrés, Cattafi, Ricardo, Carballo, Yusneyi y Zambrano, Nancy. (2006). *Gobierno Electrónico en el Sureste Asiático. Casos de estudio: China, Singapur, Corea, Malasia, Vietnam e India*. Reporte Técnico RT 2006-08. Lecturas en Ciencias de la Computación. ISSN 1316-6239. Escuela de Computación. Facultad de Ciencias. UCV