

# *América Latina Puntogob*

CASOS Y TENDENCIAS EN GOBIERNO ELECTRÓNICO

Rodrigo Araya Dujisin  
Miguel A. Porrúa Vigón  
*Editores*  
5-7

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



FLACSO-Chile



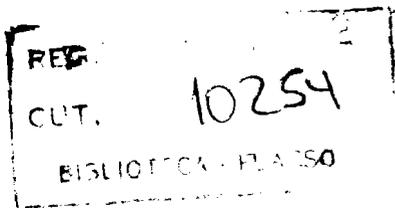
Organización de los Estados Americanos  
AICD

© 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  
en los talleres de LOM Ediciones,  
Maturana 9, Santiago de Chile,  
en abril de 2004.

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

# 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  
*Katherine Reilly* 71

Mercosur.gov: e-gobierno en Argentina, Uruguay y Brasil  
*Susana Finkelievich* 111

E-gobierno en Bolivia y Paraguay  
*Mila Gascó* 125

E-gobierno en Argentina: crisis, burocracia y redes  
*Ester Kaufman* 151

E-gobierno en la difusión de información ambiental en México  
*Raúl Pacheco Vega* 189

## TERCERA PARTE

### ACCESO PÚBLICO E INCLUSIÓN DIGITAL

Reflexiones sobre la participación en una cultura digital  
*Ana María Raad* 209

Telecentros: mitos y oportunidades sobre la sustentabilidad  
*Francisco J. Proenza* 225

AUTORES 255

## 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 noventas 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 esta 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 servicios 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, entretenimiento 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 tests 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)

