

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



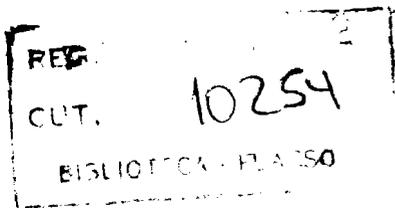
Organización de los Estados Americanos
AICD

© 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

SEGUNDA PARTE

Casos y tendencias en América Latina

Estrategias de E-Gobierno en ocho países de América Latina

KATHERINE REILLY¹

1. INTRODUCCIÓN²

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

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

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

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

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

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

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

Un segundo parámetro es el que hace referencia a las diferencias entre las iniciativas de e-gobierno y las relativas a la sociedad de la información. Este ensayo no explora iniciativas de acceso o conectividad, aunque estas tienen una estrecha relación con e-gobierno³. Una línea divisoria que se emplea comúnmente en temas de e-gobierno es la que distingue el uso de TICs dentro de la propia administración de gobierno y el uso de TICs por parte del gobierno para comunicarse con otros actores ubicados fuera del mismo. Esta última área está claramente vinculada a las agendas y programas de "sociedad de la información", ya que, sin acceso, uso y apropiación de las TICs, no podría llevarse a cabo mucha programación en e-gobierno⁴. Es decir, a menos que los actores externos al gobierno tengan conectividad y acceso a Internet, la puedan usar y la puedan aplicar a su propia realidad, estarán limitados para comunicarse con el gobierno por estos medios, por lo que la efectividad de los programas en línea del gobierno estará seriamente minada. Las iniciativas de conectividad más relevantes de cada país se revisan someramente, si bien no constituyen el centro de atención de este estudio.

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

2.1. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL

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

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

³ Por más información sobre aspectos de conectividad en América Latina ver Bonilla Soria, P. "Políticas, Legislación y Nuevas Iniciativas de Acceso a las TICs en México, Costa Rica, Cuba, Colombia, Brasil, Uruguay y Argentina." APC, noviembre 2001, http://www.apc.org/apps/img_upload/5ba65079e0c45cd29dfdb3e618dda731/Informe_Telecentros.doc

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

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

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

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

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

Brasil: La estrategia nacional en e-gobierno es actualmente un capítulo de la estrategia nacional en sociedad de la información, referida comúnmente como el Libro Verde. La SLTI, como secretaría ejecutiva del Comité Ejecutivo en Gobierno Electrónico⁵, tomó el liderazgo en la elaboración del capítulo de e-gobierno en consulta con el Programa Sociedad de la Información y ambos grupos trabajan juntos, tanto en forma bilateral como a través de una compleja red de comités técnicos y temáticos⁶ que involucran a representantes de las dependencias gubernamentales, así como otros especialistas. La "Inclusión Digital" es un tema importante en Brasil y el Libro Verde incluye un capítulo sobre el tema. No obstante, el gobierno saliente recibió muchas críticas por no brindar un mayor apoyo a esta agenda. El Libro Verde debería haberse convertido en un Libro Blanco de lineamientos específicos pero esto no pudo completarse durante la administración Cardoso. El gobierno de Brasil cambió a fines de 2002, pero la agenda de e-gobierno parece estar establecida e inclusive, el Ministerio de Planeación anunció en enero de 2003 que el Comité Ejecutivo en Gobierno Electrónico tendrá un mayor peso político bajo la nueva administración⁷.

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

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

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

⁷ De acuerdo a un entrevistado, el último reporte bianual del programa hizo recomendaciones al nuevo gobierno, realizó reuniones con los comités de transición y la administración Lula tiene la intención de continuar implementando el programa. Ver: MPD, 2003, http://www.planejamento.gov.br/tecnologia_informacao/conteudo/noticias/noticias_2003/comite_exec_egov.htm.

1149

dinación de iniciativas de e-gobierno. El miembro del Comité responsable para el gobierno electrónico, el PRYME, existe desde 1995 y parece tener un lugar relativamente permanente en el gobierno chileno⁸. La mayor iniciativa gubernamental en conectividad en Chile es el Programa Nacional Infocentros, el cual se encuentra en la órbita de la Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL). La Oficina del Presidente, donde se localiza PRYME, participa en el proyecto Infocentros y la actual agenda de e-gobierno, *Agenda Gobierno Electrónico 2002-2005*, contempla esta iniciativa.

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

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

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

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

del programa e-México de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes¹⁰ y los dos grupos trabajan estrechamente juntos por definición. No obstante, dentro del marco de e-México, el programa de e-gobierno apunta principalmente a aspectos de contenido, mientras que el mandato de la OPIG es en sí mismo un poco más amplio. Una parte sustancial de la coordinación de e-gobierno, liderazgo y actividades de establecimiento de agenda que realiza la OPIG tiene lugar a través de la Oficina del Presidente, tal vez parcialmente debido a las propias limitaciones financieras del programa e-México. El principal proyecto que viene siendo implementado por el programa e-México es una iniciativa de conectividad llamada Centros Comunitarios Digitales (CCD); en el complejo escenario político e institucional del gobierno mexicano, OPIG ayuda a establecer relaciones y convenios que permitirán establecer dichos centros.

Perú: El panorama del e-gobierno en Perú es complicado pero se están haciendo esfuerzos para coordinar el ambiente institucional. El gobierno de transición de Perú, bajo Toledo, ha estado trabajando en reformas estatales ambiciosas, incluyendo la modernización de la administración pública. Como resultado, los avances en el área de e-gobierno se han visto complicados debido a varios obstáculos. Perú ha contado con dos iniciativas de e-gobierno, ambas dentro del PCM. El INEI, como resultado de un antiguo mandato de trabajar en temas de tecnología de la información en el sector público, creó un portal nacional y estableció directivas para e-gobierno dentro de la *Política Nacional de Informática* (Abril 2002). Sin embargo, el INEI no obtuvo legitimidad como líder en esta área¹¹. Por otro lado, el Proyecto de Gobierno Electrónico de la PCM inició un proceso participativo para elaborar una estrategia de e-gobierno a inicios de 2002, pero este se vio interrumpido por varios rompimientos políticos. Los partidos políticos firmaron un Acuerdo Nacional

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

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

en torno a la reforma del gobierno, en julio de 2002, luego de realizar consultas con la sociedad civil. Esto coincidió con un Estado de Emergencia de 30 días, en junio de 2002, debido a protestas en Arequipa sobre privatizaciones propuestas, así como cambios en el gabinete presidencial a principios de julio de 2002. De acuerdo a las entrevistas, durante la segunda mitad de 2002 hubo una falta de claridad con respecto a las iniciativas sobre sociedad de la información y e-gobierno. Pero en enero de 2003, el BID publicó los detalles de un préstamo de US\$40 millones, a ser administrado por el PCM, para un nuevo programa de Modernización y Descentralización del Estado. El proyecto incluye un programa de e-gobierno de US\$4 millones¹². A principios de 2003, la PCM hizo disponible una nueva “Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico”.

El CONCYTEC del Ministerio de Educación comenzó a trabajar en un programa de sociedad de la información, pero aún aguarda la venia oficial de la PCM para proseguir adelante y comenzar las consultas públicas y el desarrollo de un plan. No queda claro todavía cómo será el relacionamiento (incluyendo la relación de jerarquía) entre el programa de e-gobierno y el programa de sociedad de la información, por más que algunos entrevistados señalaron que están en contacto entre ellos. Finalmente, las principales iniciativas de conectividad del gobierno del Perú son el programa Huascarán, también del Ministerio de Educación¹³, el cual busca instalar puntos de acceso comunitarios en las escuelas públicas, y el FITEL, el Fondo de Inversión Telefónica de OSIPTEL, que también trabaja sobre puntos de acceso comunitarios.

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

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

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

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

Uruguay: Batlle, el presidente actual, creó en el año 2000 el CNSI y su cara pública, “Uruguay en Red”, para desarrollar y administrar una iniciativa sobre sociedad de la información en el país. El grupo nunca finalizó su estrategia para la sociedad de la información, iniciada en el 2000, aunque aparentemente estableció algunas guías básicas sobre el tema, incluyendo e-gobierno (dichas guías nunca han sido publicadas). Al CEPRE (creado en 1996) se le encomendó llevar a cabo sus actividades de e-gobierno en coordinación con el CNSI. Sin embargo, con la actual crisis económica de Uruguay, el CNSI ha visto restringidas sus actividades en tanto los presupuestos gubernamentales han sido reducidos y la atención se ha centrado en temas más acuciantes. En efecto, el CNSI parece haberse enfocado en iniciativas específicas, en detrimento de la formación de redes gubernamentales y la realización de actividades de promoción del e-gobierno¹⁴. Como resultado el CEPRE, que además cuenta con sustancial apoyo financiero internacional, ha sido dejado a cargo, tal vez y en cierta forma sin intención, de la agenda nacional de e-gobierno, la cual está implementada a través de un número reducido de proyectos específicos de coordinación bilateral con otras dependencias del gobierno.

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

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

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

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

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

Estos resultados se discuten con mayor amplitud mas adelante.

2.2. HISTORIAL Y ANTIGÜEDAD

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

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

Tabla 2
EMERGENCIA DEL E-GOBIERNO EN AMÉRICA LATINA

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

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

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

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

2.3. ¿CÓMO SE FINANCIAN LOS PROGRAMAS?

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

Tabla 3
FINANCIAMIENTO DE LOS PROGRAMAS NACIONALES DE E-GOBIERNO

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

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

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

2.4. PROCESOS DE DEFINICIÓN Y VALIDACIÓN

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

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

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

2.5. IMPULSOS

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

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

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

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

- Los programas de e-gobierno de varias organizaciones internacionales influyentes que trabajan en América Latina, incluyendo los programas de e-gobierno del BID (<http://www.iadb.org/ict4dev/gov.htm>), del Banco Mundial (<http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/>), el *Global Development Gateway* (<http://www.developmentgateway.org/node/130619/?>) y la AICD/OEA (<http://www.aicd.oea.org>).
- Estudios internacionales como el “*Benchmarking e-gobierno: Una Perspectiva Global. Evaluando el Progreso de los Estados Miembros de las NU.*” de la Red Online sobre Administración Pública y Finanzas de las Naciones Unidas (UNPAN)¹⁶, el cual incluye un índice de países ordenado de acuerdo a sus progresos en esta área (<http://www.unpan.org/egovernment2.asp>).
- La iniciativa Mesa de Trabajo para la Oportunidad Digital de las Naciones Unidas¹⁷ (<http://www.dotforce.org/>) y la resultante Iniciativa de e-gobierno para el Desarrollo (como parte de la iniciativa e-Sociedad) dirigida por el gobierno de Italia (<http://www.palermoconference2002.org/>). Por ejemplo, dicho grupo llevó a cabo recientemente una reunión regional sobre e-gobierno en América Central que resultó en la creación de un grupo de trabajo regional en e-gobierno que tendrá, como una de sus metas, la creación de un Plan de Acción Estratégico Regional sobre el Gobierno Electrónico en Centroamérica

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

¹⁷ United Nations Digital Opportunity Task Force Initiative.

- Eventos tales como el “Curso-Taller Sobre Formulación de Estrategias de Gobierno Electrónico” realizado por la AICD de la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral en diciembre de 2002 (http://www.iacd.oas.org/template-spanish/news_Dec5_02.htm).
- Estudios internacionales tales como el “Mapa para e-gobierno en el Mundo en Desarrollo: 10 preguntas que los Líderes en e-gobierno deberían Hacerse a sí mismos” producido por el Consejo del Pacífico sobre Política Internacional el socio del área occidental del Consejo de Relaciones Exteriores¹⁸, con el apoyo de Microsoft, Oracle y la Carnegie Corporation (<http://www.pacificcouncil.org/pdfs/e-gov.paper.f.pdf>).
- Apoyo bilateral. Por ejemplo, los programas de e-gobierno de Brasil, Chile y México con frecuencia asisten a eventos nacionales y regionales de e-gobierno a lo largo de las Américas. Asimismo, los gobiernos de Canadá y los Estados Unidos brindan además asistencia técnica y comparten conocimientos con gobiernos de la región.

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

Tabla 4
IMPULSOS DETRÁS DEL E-GOBIERNO

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

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

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

2.6. CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LAS ESTRATEGIAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. LA DEFINICIÓN DE E-GOBIERNO

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

Tabla 5
DEFINICIONES OFICIALES DE E-GOBIERNO¹⁹

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¿Qué es un Servicio?

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

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

Resulta claro entonces que los servicios no se definen meramente como “trámites.” En efecto, estas definiciones caracterizan a los servicios de una manera tan amplia que incluye la participación ciudadana en forma un tanto ambigua. Esto resulta preocupante ya que de acuerdo a esta definición, el ‘sufragio en línea’, por ejemplo, podría ser un servicio, lo cual disminuiría su *status* como un derecho democrático²⁰. Este tema se relaciona estrechamente con la provisión de servicios. Mucha de la literatura sobre e-gobierno hace referencia al gobierno centrado en el ciudadano y al manejo de la relación con el cliente (*Customer Relations Management* - CRM). En lo que tiene que ver con los ciudadanos, el CRM se traduce en una forma diferente de relacionarse con el gobierno. Como señaló uno de los entrevistados, “Lo importante es que cuando alguien necesita un servicio, tenga el derecho de accederlo y que haya un “estado del arte [en comunicaciones] cordial”. Además, no pueden existir clientes preferidos”. Otro individuo

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

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

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

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

EL PAPEL DE LOS DISTINTOS ACTORES EN EL E-GOBIERNO

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

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

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

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

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

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

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

¿CUÁL ES LA DEFINICIÓN DE E-GOBIERNO?

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

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

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

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

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

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

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

4. IMPLICACIONES PARA LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

4.1. CIUDADANOS VERSUS CLIENTES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.2. ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES

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

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

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

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

- Presenta la tentación, por parte de la Presidencia, de elegir metas sencillas para obtener dividendos políticos de corto plazo, en vez de un cambio fundamental para obtener beneficios sociales de largo plazo²¹.
- Cuando cambia el gobierno, el programa desaparece o enfrenta retos serios para mantener su continuidad.
- El liderazgo en e-gobierno puede hallarse demasiado lejos de los equipos que trabajan en su implementación, como para brindar una guía y un apoyo efectivo. Existe una disyuntiva entre una agenda centralizada y una implementación descentralizada.
- A menudo se visualiza el liderazgo fuerte como necesario para poner orden en situaciones donde hay una pluralidad de “líderes”. En situaciones similares, sin embargo, un liderazgo fuerte puede enfrentarse a grandes retos y ser políticamente riesgoso.

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

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

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

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

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

4.3. PARTICIPACIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

La posibilidad de que, a los ojos de los gobiernos, las cuestiones de acceso y conectividad vayan en desmedro de otras áreas de las TICs en las que trabajan las OSCs, podría considerarse contraproducente a los objetivos sociales de esos grupos. Al mismo tiempo, la agenda sobre acceso y conectividad es fundamental para la consecución de los objetivos sociales de desarrollo en el área de las TICs. Algunos grupos han intentado superar esta dificultad, situando la cuestión de los accesos a Internet dentro de una agenda más amplia de uso y apropiación de Internet²². De esta misma manera, el acceso a Internet para e-gobierno y acceso a información del gobierno para la participación ciudadana,

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

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

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

BIBLIOGRAFÍA

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

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

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