

# *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



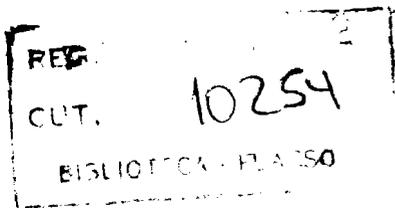
Organización de los Estados Americanos  
AICD

© 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

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

MILA GASCÓ<sup>2</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

## 2. TENDENCIAS REFORMISTAS Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3. INICIATIVAS DE GOBIERNO ELECTRÓNICO

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

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

#### HACIA UN CONCEPTO DE GOBIERNO ELECTRÓNICO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ANALICEMOS MÁS EN PROFUNDIDAD LOS DIFERENTES PROGRAMAS:

### *La administración electrónica*

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

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

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

### *El gobierno electrónico*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 5. GOBIERNO ELECTRÓNICO EN BOLIVIA Y PARAGUAY

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

---

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

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

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

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

## EL CASO BOLIVIANO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## EL CASO PARAGUAYO

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

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

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

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

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

*Continúa en pág. siguiente*

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

Fuente: ALADI (2002).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 6. HACIA UN GOBIERNO ELECTRÓNICO PARA EL DESARROLLO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## BIBLIOGRAFÍA

- ALADI. *Plan Nacional de Desarrollo de la Sociedad de la Información en el Paraguay (2002-2005)*. Asunción, Paraguay: Departamento de Promoción Económica, 2002.
- ALBI, E., GÓNZALEZ-PÁRAMO, J. M. Y LÓPEZ CASASNOVAS, G. *Gestión pública. Fundamentos, técnicas y casos*. Barcelona, España: Ariel Economía, 1997.
- ALLISON, G. "Public and private management: Are they fundamentally alike in all unimportant respects?" en PERRY, J. y KRAEMER, K. (eds.): *Public management: Public and private perspectives*. California, Estados Unidos: Mayfield Publishing, 1983.
- BONADONA, A. "Se abre el portal del gobierno electrónico" [en línea]. *ABC Economía y Finanzas* (mayo de 2002) <[http://www.abceconomia.net/articulos/artsweb/Se%20abre\\_el\\_portal\\_del\\_gobierno\\_electronico.html](http://www.abceconomia.net/articulos/artsweb/Se%20abre_el_portal_del_gobierno_electronico.html)>. Consulta: [15 de enero de 2003].
- GASCÓ, M. Y DEL ÁLAMO, O. "El acceso como eje vertebrador de la sociedad de la información: Los casos de Bolivia y Paraguay". En Alcántara, M. (ed.). *Política en América Latina. I Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. Salamanca, España: Ediciones Universidad de Salamanca, 2002.
- HACKER, K. AND VAN DIJK, J. *Digital democracy: Issues of theory and practice*. London, Great Britain: Sage Publications, 2000.
- HEEKS, R. "Understanding e-governance for development" [en línea]. *I-Government Working Paper Series*, nº 11. Manchester, Reino Unido: Institute for Development Policy and Management – Universidad de Manchester, 2001. <[http://idpm.man.ac.uk/wp/igov/igov\\_wp11.htm](http://idpm.man.ac.uk/wp/igov/igov_wp11.htm)>. [Consulta: 3 de diciembre de 2002].
- LÓPEZ CAMPS, J. Y LEAL FERNÁNDEZ, I. *E-gobierno. Gobernar en la sociedad del conocimiento*. Bilbao (España): Instituto Vasco de Administración Pública, 2002.
- MENDOZA, X. "Management público e indicadores de gestión: una perspectiva organizativa". *Papers ESADE*, nº 115. Barcelona, 1993.
- MINISTERIO DE DESARROLLO Y PLANIFICACIÓN. *Lineamientos para la Estrategia de Bolivia en la Era Digital*. La Paz, Bolivia: Editorial Greco, 2002.
- OBREGO, I. R. Y VILALTA, J. M<sup>a</sup>. *Direcció estratègica i gestió dels recursos humans a les administracions públiques catalanes*. Barcelona, España: Generalitat de Catalunya-Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1994.

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