

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



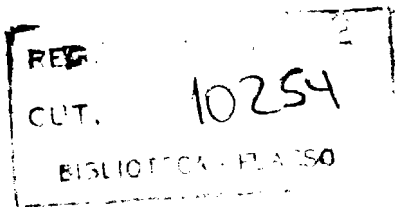
Organización de los Estados Americanos
AICD

© 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

Los caminos hacia el E-Gobierno: estrategias y recomendaciones

CLAUDIO ORREGO LARRAÍN¹

1. CONTEXTO

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

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

En el contexto de estas múltiples relaciones, por cierto inciertas y en constante cambio, ha surgido durante los últimos años una discusión sobre el Estado Virtual² o gobierno electrónico. Este debate ha comprendido tanto las dimensiones operativas y de gestión que el uso masivo de tecnologías de información y comunicaciones (TICs) está trayendo a los gobiernos, como también el rol que ha este le cabe en la promoción de la sociedad de la información, los riesgos en su implementación, la brecha

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. ¿PARA QUÉ?

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

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

nes de esta lentitud son variadas, una de las más recurrentes es el exceso de papeleos (y consecuentes trámites) que existe dentro de la administración y entre ésta y los ciudadanos. Si bien la mera incorporación de tecnologías no es suficiente para cambiar esta realidad (también se puede “hacer eficiente lo inútil”), ésta sí ha demostrado ser un elemento necesario⁴. La incorporación incipiente de la firma digital en la gestión pública facilitará aún más este objetivo.

- b) *Generar ahorros y mayor eficiencia*: Si bien este es uno de los objetivos más buscados, entre otras razones porque es un argumento fácil y bueno para usar con autoridades y la opinión pública en general, el *e-government* no debiera ser presentado sólo como una estrategia para reducir costos. Esto, porque con raras excepciones, soluciones de *e-government* no significan ahorros inmediatos para el Gobierno. Con todo, estos ahorros existen y pueden llegar a ser muy considerables. Además de los ahorros para ciudadanos y empresas, un estudio reciente realizado en EEUU ha estimado ahorros organizacionales cercanos al 15% por concepto de uso de correo electrónico⁵. En el plano de la eficiencia, cuando por esta entendemos mejor y más oportuna comunicación, coordinación y trabajo colectivo entre instituciones del Estado, el *e-government* genera potencialidades no conocidas hasta la fecha. A la eliminación de duplicaciones en recolección, actualización y almacenamiento de información, hay que agregar distribución de correo, uso del papel y ahorro en tiempo.
- c) *Masificación de Internet*: Uno de los objetivos del *e-government* es sin duda contribuir a la preparación de los países para la sociedad de la información. Esto, no sólo porque la informatización del Estado es muy importante en la sociedad, sino porque sus acciones en este campo tienen un efecto multiplicador inigualable por ninguna otra política o actor. En países en que la tasa de penetración de Internet es baja (como es el caso de toda América Latina), no es la demanda de servicios on-line la que genera una buena oferta, sino que exactamente al revés. Esto es, sólo una oferta de buenos y necesarios servi-

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

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

cios y contenidos por Internet es capaz de acelerar sustancialmente las tasas de crecimiento vegetativas en el uso de Internet⁶.

- d) *Acortamiento de brecha digital*: Tal como lo ha señalado el informe de desarrollo humano del PNUD del 2001, la brecha digital es uno de los temas importantes de la agenda del desarrollo de principios de este siglo. Esta brecha, que da cuenta de la desigual distribución de las oportunidades de acceso y uso de las TICs entre y dentro de los países, puede y debe ser superada por una acción decidida del Estado por crear contenidos, puntos de acceso y capacitación de los ciudadanos en Internet. Esto, por cierto, supone que el Estado en sí mismo sea un líder en la materia, y que la implementación del e-government tenga en el beneficio de la comunidad uno de sus centros.
- e) *Aumento de la transparencia y lucha contra la corrupción*: Si bien este puede ser un objetivo que no siempre se quiera o deba publicitar (para no levantar más resistencias), es sin duda uno de los ámbitos donde el e-government puede traer grandes beneficios. Tanto por la posibilidad de usar inteligentemente la información desagregada de cientos de bases de datos (detectando fraudes, ineficiencias, irregularidades), como por la gran posibilidad que tiene este para traer la luz del escrutinio público a áreas llenas de sombras, dudas e irregularidades como las compras públicas⁷.
- f) *Mayor participación ciudadana*: Una de las posibilidades, todavía no suficientemente explotadas por los gobiernos, son las enormes y nuevas posibilidades de participación que Internet y el e-government presenta para el ciudadano medio. Desde la capacidad de dar acceso a TODA la información pública, hasta la posibilidad de participar en discusiones sobre nuevas políticas públicas, Internet permite insospechadas formas en que el ciudadano medio puede romper el aislamiento frente a la política y el Estado y volver a participar en los asuntos públicos que le interesan.

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

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

3. CONDICIONES DE ÉXITO

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

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

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

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

4. ETAPAS DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO

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

- *Informatización*: La primera etapa del gobierno electrónico, incluso previo a la conexión a Internet, es el establecimiento de una amplia base de computación en las instituciones públicas. Esto supone, no sólo la existencia de computadores para tareas secretariales o incluso profesionales, sino también la automatización de las tareas de cálculo, finanzas, oficina de correspondencia, etc. Siendo ésta la etapa la más fácil de implementar, está lejos de agotar todas las potencialidades del e-gov.
- *Presencia*: Es el uso de Internet el que agrega un enorme potencial de acceso al uso de la computación en el gobierno. En efecto, a través del establecimiento de una página web o de un portal en la web, los servicios públicos pueden entregar una enorme cantidad de información útil para ciudadanos, grupos comunitarios o empresarios. Así, sin incurrir en mayores costos (incluso disminuyéndolos) la administración del Estado puede ampliar sus horarios de atención (24x7), lugares de acceso (cualquier computador conectado) y el número de personas que se pueden atender con el mismo personal.

Interacción: El tercer nivel de gobierno electrónico busca aprovechar la creciente comunicación unidireccional del ciudadano con el gobierno, y de éste con el ciudadano, para transformarla en un verdadero diálogo virtual. Se trata de superar la idea de Internet como una gran vitrina en la cual el ciudadano se acerca sólo a buscar información estática, para crear un espacio de verdadera comunicación interactiva. Esto se traduce en la posibilidad de comunicación vía correo electrónico, en búsqueda de información que puede existir en bases de datos remotas, en formular reclamos y/o enviar sugerencias, y, quizás lo más desafiante desde el punto de vista democrático, la posibilidad de participar en la discusión de definiciones de política pública sean legislativas, municipales o del gobierno central.

- *Transacción*: Un cuarto nivel de e-gov consiste en pasar de la comunicación (participativa o no) y del mero acceso a la informa-

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

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

5. RECOMENDACIONES PARA AVANZAR EN EL E-GOV

Hemos hablado bastante sobre los beneficios, condiciones de éxito y etapas del gobierno electrónico. Ahora, para quienes tienen interés en avanzar en la implementación de iniciativas o planes globales de *e-government*, la siguiente lista de recomendaciones puede ser de alguna utilidad⁸.

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

5.1. ESTUDIO DE E-READINESS

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

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

5.2. BUSCAR MEJORES PRÁCTICAS Y HACER BENCHMARK

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

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

5.3. HACER PLAN AMBICIOSO PERO DE EJECUCIÓN GRADUAL

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

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

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

5.5. SIEMPRE PREGUNTAR A CLIENTES (INTERNOS Y EXTERNOS)

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

5.6. PROYECTO INTEGRAL

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

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

5.7. COMUNICACIÓN Y LIDERAZGO

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

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

5.8. E-DEMOCRACY

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

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

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

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

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

6. CONCLUSIÓN

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

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