

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



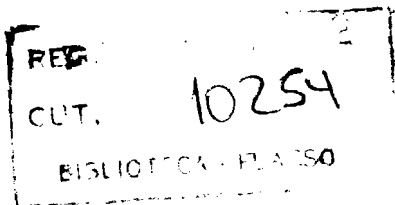
Organización de los Estados Americanos
AICD

© 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

Alianzas público-privadas para el desarrollo del E-Gobierno en América Latina*

MIGUEL A. PORRÚA VIGÓN¹

La historia de las relaciones entre los gobiernos y las empresas está cuenta, tanto en América Latina como en el resto del mundo, con la comprensible dosis de amor/odio que suele darse entre dos socios que se necesitan, que dependen uno del otro y en cuya relación, ambos intentan sacar el mayor provecho de su respectiva "pareja".

Las ideas mostradas a lo largo de este documento no pretenden reflejar ningún posicionamiento ideológico dado que el fomento del trabajo en sociedad entre el sector público y el privado no es patrimonio de ningún partido o movimiento ideológico en el mundo. Más bien al contrario, los ejemplos a los que se aludirá ponen de manifiesto que el uso de mecanismos de colaboración con el sector privado se ha venido dando en gobiernos de casi todos los ámbitos del espectro político y responden más bien a la agudización de la creatividad que genera la escasez de recursos financieros, que a la plasmación de un programa político.

Como ya se ha mencionado, el sector público y el sector privado no sólo se necesitan mutuamente sino que están llamados a entenderse para beneficio de ambos. En numerosos casos a lo largo de América Latina, grandes obras de infraestructura vitales para el desarrollo de un país han sido construidas mediante el esfuerzo inversor del sector privado a cambio de concesiones por un periodo determinado de años. Gran cantidad de represas, autopistas, redes de telecomunicaciones o de electricidad, no existirían hoy si hubieran tenido que ser financiadas mediante la capacidad inversora de los gobiernos.

* Este artículo y la contribución de la AICD/OEA a este libro, no habrían sido posibles sin el valioso apoyo del equipo de la División de Innovaciones y Alianzas para el Desarrollo de la AICD/OEA, mi sincera gratitud para todo el equipo, en especial para Lina Marmolejo, Beatriz González y John Pacheco.

¹ Coordinador Programa de Gobierno Electrónico, Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo de la Organización de Estados Americanos, AICD/OEA.

En todo caso, la trayectoria de colaboración entre el sector público y el privado en América Latina, puede definirse cuando menos como desigual y el sabor de boca dejado un tanto agri dulce. Historias de escándalos, de prevaricación, de obras inacabadas y de calidades inferiores a las contratadas han dejado un signo de interrogación en las relaciones maritales entre el gobierno y la empresa privada.

Sin ánimo de acuñar acrónimos que compliquen la superpoblada jungla de abreviaturas y definiciones, sino más bien con objetivo de facilitar la lectura de este documento, llamaremos a las alianzas público-privadas (APP). En inglés, la definición *Public-Private Partnership* (PPP) ha ganado general aceptación, lo cual facilita el diálogo entre aquellos que tienen la responsabilidad de poner el concepto en práctica.

Con el fin de definir con cierta claridad a que nos referimos con APPs, podemos tomar la definición de la Comisión sobre Alianzas Público-Privadas del gobierno del Reino Unido que establece que:

“Las APPs son relaciones de riesgo compartido basadas en una aspiración común del sector público y el privado (incluido el voluntariado) para lograr un determinado resultado relacionado con la vida pública”.

La definición se extiende un poco más para indicar que, generalmente, está regulada mediante un contrato formal y que suele tomar la forma de una relación duradera y flexible que incluye algún tipo de compensación por parte del gobierno.

Más adelante entraremos en las razones que empujan a gobiernos y empresas a entrar en este tipo de relación, pero lo que parece evidente en una rápida observación de las declaraciones y documentos emitidos por gobiernos y organismos internacionales de prestigio, es que la tendencia a fomentar las APPs es creciente e imparable.

Sólo por mencionar lo que opinan al respecto algunos reconocidos líderes, se muestran a continuación algunas opiniones públicamente manifestadas:

“El Estado y la sociedad civil no deberían verse como respectivos enemigos sino como aliados ... cuando hablo de la sociedad civil no me refiero sólo a las ONGs, también me refiero a universidades, fundaciones, sindicatos y, sí, empresas privadas” (Koffi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas)².

² Asamblea General de las Naciones Unidas, 2000. Sesión especial vigésimocuarta.

El propio Presidente del Banco Mundial, James Wolfenson, declaró refiriéndose a la colaboración entre el sector público y el sector privado, “ ... todos deben cooperar, ... es necesario capitalizar en lo que cada parte puede contribuir. La cultura de falsa competencia debe ser reemplazada por una política que favorezca el uso de lo mejor de cada uno y busque las complementariedades” (James Wolfenson, año 2000).

Un organismo con enorme credibilidad y probado conocimiento de América Latina y el Caribe como la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas), en uno de sus documentos publicados bajo la Serie Desarrollo Productivo, bajo el epígrafe de pasos a tomar en relación con la digitalización del gobierno:

“ ... Establecer un equipo de trabajo interministerial, que provea un fuerte liderazgo en estrecha cooperación con el sector privado ...”³.

Por otra parte, uno de los documentos más leídos desde su publicación tanto por expertos como por neófitos interesados en el tema de gobierno electrónico el *Roadmap for e-Government in the Developing World*⁴, deja igualmente clara la importancia de las alianzas entre gobierno y sector privado. Este documento, al prestigio de la institución que lo publica, *Council on Foreign Relations*, une la dilatada experiencia de los profesionales que lo elaboraron y la orientación práctica con la que ha sido concebido el trabajo. Este grupo de expertos, que incluye miembros de diversos continentes tanto del sector público como del privado, en la pregunta 9ª. de sus 10 preguntas que los gobiernos se deben hacer antes de acometer proyectos de gobierno electrónico, asevera que:

“ ... Las empresas pueden ofrecer valiosas lecciones en servicio al cliente, capacidad de respuesta y adaptación a las necesidades del cliente. No miren al sector privado como un mecanismo únicamente para realizar outsourcing. Conviertan al sector privado en un socio genuino para sus proyectos de gobierno electrónico”.

³ Toward a conceptual Framework and Public Policy agenda for the Information Society in Latin America and the Caribbean. Martin R. Hilbert y Jorge Katz. CEPAL/ECLAC Serie Desarrollo Productivo. Santiago de Chile. Octubre 2002.

⁴ Roadmap for e-Government in the Developing World. Pacific Council on International Policy. Los Angeles, CA (USA). Abril 2002.

En el mismo párrafo, más adelante, el documento dice:

“ ... Cambien la desconfianza entre gobierno y empresas por sólidas relaciones de trabajo”.

Y un poco más adelante transmite otro mensaje importante:

“ ... La alianza, entre sector público y privado, será más fuerte si hay personas en el gobierno que entienden el modo de operar de las empresas y personas en el sector privado que entienden las necesidades de los gobiernos”.

Igualmente indicativo acerca de la fortaleza y la importancia del concepto para la modernización gubernamental resulta el hecho de los propios líderes de los gobiernos de la región y extraregionales han manifestado su apoyo a la idea en repetidas ocasiones. Una de las más relevantes es, sin duda, la *Declaración Conectando las Américas*, adoptada durante la Cumbre de las Américas celebrada en Québec (Canadá) del 20 al 22 de Abril de 2001 que subraya la importancia de aumentar y apoyar iniciativas conjuntas con el sector privado con el fin de ampliar y modernizar los sectores de las telecomunicaciones de la región.

La propia Unión Europea, en la Declaración de Sevilla (25 y 26 de Abril de 2002), surgida de la cumbre ministerial UE/LAC sobre la Sociedad de la Información, reconoce de forma explícita el papel clave del sector privado, y particularmente de las PYMES, en los progresos tecnológicos de redes y las aplicaciones. La Declaración va incluso más allá, para manifestar que:

“Gobiernos, sector privado y sociedad civil deberían asociarse en la elaboración y aplicación de las e-estrategias”.

Dado que el modesto objetivo de este documento es ilustrar y no aburrir, no procede abundar en citar documentos y declaraciones que dan un empujón definitivo a la filosofía de alianza entre el sector público y el sector privado. En cualquier caso, manifestaciones como las expuestas pueden ser encontradas en estudios de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el WSIS (Cumbre Mundial para la Sociedad de la Información) o el Programa para la Sociedad de la Información de la Unión Europea.

La propia Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo (AICD) de la OEA, siguiendo el mandato dado por la Cumbre de las Américas de Québec 2001, en la cual, los Presidentes presentes manifestaron:

“Instruimos a nuestros Ministros, trabajando con el SIRG (Grupo de Seguimiento de Implementación de la Cumbre), a explorar con instituciones socias, el apoyo financiero de diferentes iniciativas y animamos a la AICD a asegurar financiación de fuentes tanto tradicionales como alternativas, incluyendo alianzas con el sector privado...”.

Desde que la AICD recibió este mandato por parte de todos los Presidentes del hemisferio no ha cejado en su empeño de vincular al sector privado en el desarrollo del gobierno electrónico en la región y ha firmado acuerdos de cooperación con varias empresas líderes del sector, que facilitan el acceso de los gobiernos de América Latina y el Caribe a soluciones avanzadas de gobierno electrónico en condiciones extraordinariamente ventajosas.

POR QUÉ ESTABLECER APPS

En casi todos los rankings que se llevan a cabo hoy sobre los avances modernizadores de los gobiernos aplicando las posibilidades que ofrecen las tecnologías de la información y la comunicación, Canadá, aparece sistemáticamente en los primeros lugares.

Cuando el gobierno de Canadá anunció su Agenda for Change (Agenda para el Cambio) que da el impulso y la consolidación definitivos al gobierno electrónico en este país, entre los planes y compromisos incluidos en el documento figuraba el siguiente:

Compromiso No. 1: ... El gobierno debe mejorar los servicios y expandir las alianzas con otros gobiernos, el sector privado y las organizaciones de voluntarios.

¿Cuáles son, entonces, las ventajas de trabajar en alianza con el sector privado que llevan a líderes políticos y gobiernos a insistir en la necesidad de los gobiernos de cooperar con el sector privado para avanzar en sus procesos de modernización? Estas ventajas están relacionadas con las principales dificultades que enfrentan los gobiernos cuando acometen proyectos de cierta envergadura:

Escasez de recursos financieros

Las APPs ofrecen la posibilidad de llevar a cabo proyectos de modernización sin que el gobierno tenga que llevar a cabo ningún desembolso inicial o mediante mínimos desembolsos que generan un extraordinario apalancamiento financiero a través de la contribución de la empresa al proyecto.

El profesor Craig L. Johnson lo refleja así: “la forma tradicional de financiar y desarrollar proyectos en el gobierno ha dejado de ser suficientemente robusta para generar los recursos de capital necesarios de forma regular y en el momento oportuno”⁵.

Falta de conocimiento técnico

Esta falta de conocimiento técnico se traduce tanto en dificultades para definir las características técnicas de las soluciones a implementar como para desarrollar el adecuado monitoreo durante la implementación de las mismas. Las APPs permiten a los gobiernos trasladar la responsabilidad técnica del proyecto a la empresa aliada, pudiendo el gobierno mantener su enfoque en la gestión de su relación con los ciudadanos y no en los insumos necesarios para manejar esta relación que pasan a ser responsabilidad de la empresa que los provee. Por otra parte, cuando la empresa es socia del proyecto, tiene mayor interés en poner toda su experiencia y su talento, aquel del que adolece el sector público, al servicio del éxito del proyecto.

Riesgo de fracaso técnico de los proyectos

Las tasas de fracaso de los proyectos relacionados con las tecnologías de la información y la comunicación, 60%⁶, son demasiado altas como para que los gobiernos de América Latina y el Caribe las puedan asumir sin buscar algún tipo de respaldo. Al convertir a la empresa en socio del proyecto, la totalidad del riesgo del mismo o, cuando menos, una gran parte, puede ser trasladado a la empresa.

⁵ *Financing and Pricing e-Service*. Craig L. Johnson (Profesor asociado de Finanzas Públicas y Análisis Político, School of Public and Environmental Affairs, Indiana University-Bloomington). Capítulo del documento *State Web Portals: delivering and financing e-Service*.

⁶ Según French Caldwell, Gartner Research Director en *Federal Computer Week*. Mayo 6, 2002.

Burocracia y falta de capacidad innovadora

Una de las ventajas más importantes de las APPs es que acercan el sector público a la metodología de trabajo, la disciplina, la eficiencia y la creatividad del sector privado, el cual, a lo largo del período de alianza contaminará en mayor o menor magnitud, dependiendo de la fortaleza de la alianza, a su agencia pública socia.

En general, las APPs permiten a cada socio especializarse en lo que sabe y promueve un mayor interés de ambos socios por lograr un resultado final exitoso, puesto que la recompensa de ambas partes de la alianza depende del éxito de ese resultado que siempre va estar estrechamente relacionado con el logro de un gobierno eficiente, transparente y participativo.

El experto Ljubomir Trajkovski⁷ expresa con absoluta claridad la idea de la especialización diciendo que las APPs permiten al gobierno enfocarse en “los servicios que tiene que proveer al ciudadano o el QUE” y no en “los activos que precisa para prestar esos servicios o el COMO”, tarea ésta que recae en el socio del sector privado.

ALGUNOS CASOS QUE MUESTRAN EL POTENCIAL DE LAS APPS

Estado Unidos, tal y como ha venido siendo la tónica en muchos aspectos relacionados con la aplicación de las TICs al funcionamiento del gobierno, ha sido uno de los países más madrugadores en la creación de un marco legal que de confianza a los funcionarios públicos y seguridad a las empresas.

En 1996, durante la Administración Clinton, el Clinger Cohen Act⁸ concede a las Agencias del gobierno autoridad para llevar a cabo relaciones contractuales bajo la fórmula denominada *Share-in-savings* (ganancias compartidas). En 1999, el Congreso encomendó al GSA (Administración de Servicios Generales) el liderazgo en esta nueva forma de relacionamiento con el sector privado, incluyendo la realización de

⁷ Public-Private Partnerships as a realistic option for delivering e-services in South East Europe Local Governments. Ljubomir Trajkovski, M. Sc. Skopje (Macedonia). 2001.

⁸ Sec. 5311 del Clinger Cohen Act: SHARE-IN-SAVINGS PILOT PROGRAM. “(2) Pagar al sector privado una cantidad igual a un porcentaje de los ahorros derivados de las mejoras que hayan resultado de la solución”.

estudios de casos y la elaboración de un mapa guía para llevar a cabo alianzas con el sector privado. Ambos documentos pueden ser extraídos de la página del GSA (www.gsa.gov).

Si bien, la fórmula no ha sido utilizada de forma masiva, en general, en las ocasiones en las que se ha hecho el gobierno ha ahorrado significativas cantidades de escasos recursos, lo cual ha llevado a la Administración Bush el año pasado a renovar y ampliar las facultades otorgadas por el Clinger Cohen Act. El *e-Government Act*, aprobado en el 2002, extiende temporalmente la aplicación de la fórmula *Share-in-savings*, hasta el 2005 y establece incentivos para las Agencias que la utilicen.

Una de las áreas en las que la fórmula de la alianza público-privado ha irrumpido con más fuerza ha sido la de la recaudación de deuda tributaria en mora. En este ámbito, no sólo Estados Unidos se ha situado en la vanguardia, varios países de América Latina han comenzado a adjudicar contratos basados en el pago de un porcentaje de la recaudación lograda, entre otros Argentina, Brasil y Venezuela están haciendo uso de este mecanismo. Quizás el elemento diferenciador en los Estados Unidos es que el contrato incluye la revisión y modernización de los procedimientos de recaudación, y la aplicación de tecnología que facilite estos procesos.

Desde 1994, American Management Systems (AMS), una de las grandes compañías proveedoras del gobierno en temas relacionados con tecnologías de la información, ha venido trabajando bajo esta fórmula con los estados de California, Hawai, Kansas y Virginia. De los \$914 millones en los que la recaudación de estos cuatro Estados ha mejorado, AMS se ha llevado \$194 millones. Por si hubiera alguna duda respecto al procedimiento de adjudicación de estos contratos, es importante resaltar que en todos los casos fueron adjudicados a través un procedimiento de licitación pública.

SUPERNET IN ALBERTA (CANADÁ)

El gobierno de la provincia de Alberta (Canadá) era consciente de la importancia de llevar servicios de internet banda ancha a 422 comunidades de la provincia que aún no contaba con acceso al mismo en un país situado en la vanguardia de la aplicación de las TICs a los servicios públicos. Los 300 millones de US\$ eran una inversión prohibitiva para las arcas provinciales en el año 2000, así es que la provincia decidió aliarse con el sector privado en el proyecto y logró que Bell Intrigna, Axia Net Media, Microsoft y Cisco Systems aportaran 102 millones de US\$. A cambio serían socios del proyecto.

La explicación del CIO (Chief Information Officer) de Alberta al órgano de gobierno provincial ilustra claramente las motivaciones que movieron a Alberta y mueven a muchos gobiernos a entrar en este tipo de alianzas: *“El Gobierno de Alberta no es una empresa de telecomunicaciones y no quiere serlo, pero si no actuamos como catalizador poniendo capital semilla en este proyecto habría tomado décadas que las comunidades rurales de Alberta accedieran a banda ancha”*⁹.

El proyecto, aunque no se ha terminado, ya ha comenzado a generar ingresos. Durante el primer trimestre de operación, 2.9 millones de dólares, que se espera que lleguen a 250 millones en los primeros tres años y 500 millones durante los 10 años de duración del contrato.

MERX (CANADÁ)

El sistema de información en línea relacionado con las compras del gobierno federal y de los gobiernos provinciales de Canadá, MERX, es otro ejemplo madrugador de exitosa alianza entre el sector público y el privado. La compañía CEBRA, posteriormente adquirida por el Banco de Montreal, desarrolló la solución para el gobierno a cambio de la posibilidad de cobrar una tarifa por los servicios prestados en el portal.

El gobierno de Canadá no ha tenido que pagar por la solución y el éxito que la misma ha tenido hasta el momento le ha permitido no sólo ganar prestigio internacional sino ofrecer la misma a otros gobiernos del mundo, como es el caso de Filipinas.

Anualmente, se publican en MERX licitaciones por 5 billones de dólares y cada día se pueden encontrar más de 1.500 oportunidades de negocio en el website. Cada semana se añaden 1.000 nuevas licitaciones al sistema. Uno de los datos más relevantes acerca del impacto de MERX es que permitió a las pequeñas y medianas empresas un acceso más fácil a las posibilidades de negocio que ofrece el gobierno. Más del 80% de los usuarios de MERX son empresas con menos de 50 empleados.

FLORIDA DEPARTMENT OF BUSINESS AND PROFESSIONAL REGULATION, DBPR (USA)

El DBPR en el estado de Florida es una agencia estatal que regula un millón de empresas y profesionales clasificados en 198 licencias dife-

⁹ Technology in Government, December 2001. Plessman Publications Ltd.

rentes. Esta agencia se encarga de manejar todo lo relacionado con el registro, la renovación y el pago de las licencias para las diferentes actividades empresariales y profesionales del estado de Florida.

El servicio al cliente era manejado por más de 680 personas en 226 oficinas diferentes que manejan información desigual y desactualizada. El responsable de esta oficina añade incluso que “la probabilidad de que un ciudadano no recibiera respuesta a su pregunta era del 75%”.

Resulta fácil imaginar que un proyecto para mejorar esta situación implicaría una inversión importante. Al final, el proyecto requirió una inversión de US\$30 millones de dólares y el contrato fue adjudicado a Accenture, una firma consultora con reconocida experiencia en la modernización del sector público, que estaba dispuesta a ser remunerada mediante la fórmula de “beneficios compartidos”. El proyecto incluyó reingeniería de procesos, instalación de software CRM (*Customer Relationship Management*) e integración con herramientas ya existentes como LicenseEase de Versa Systems.

Accenture espera que el proyecto entre en pleno funcionamiento en Febrero de 2004¹⁰ y los ahorros esperados en los próximos 9 años, entre 70 y 90 millones de dólares, serán más que suficientes para pagar el trabajo de Accenture y generar un positivo impacto en las finanzas del gobierno del estado de Florida.

VIRGINIA DEPARTMENT OF TAXATION (USA)¹¹

En 1994, la Comisión de Impuestos del estado de Virginia elaboró un informe sobre la necesidad de modernizar la agencia responsable de la recaudación impositiva en el Estado. Se elaboró un plan y se dividió en módulos que permitieran un acceso más fácil a financiamiento. A pesar de este esfuerzo, la respuesta de las autoridades fue negativa, argumentando que el proyecto era demasiado costoso y no estaba entre las prioridades del Gobernador.

En cualquier caso, el proyecto era demasiado importante para el Departamento de Impuestos del estado de Virginia, así es que decidieron copiar el modelo de “ganancias compartidas” del estado de California. Virginia convirtió a California en su mejor práctica y, si-

¹⁰ Government Technology, May 2003. Article by Merrill Douglas.

¹¹ Información tomada del “Share in Savings Report” preparado por Acquisitions Solutions Inc. and Mary Beaulieu para el *Council for Excellence in Government* y el *Federal Technology Service*.

guiendo una metodología de trabajo similar a la que propone la Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo de la OEA, un equipo de gente de Virginia de desplazó a California para aprender de su experiencia y preparar un proyecto sólido, con garantías de recibir la aprobación de la Asamblea General del estado de Virginia.

En 1996, el plan es aprobado, y se crea el "Technology Partnership Fund" donde el Director del Departamento de Impuestos del estado de Virginia, depositará parte de los recursos financieros que generen las mejoras introducidas por el proyecto, para pagar a la empresa responsable de la implementación del mismo, American Management Systems.

El Sub-director del Departamento de Impuestos, Robert Shultze, ilustra claramente la ventaja de este tipo de acuerdos cuando dice "lo bueno de este tipo de acuerdos es que las empresas asumen la mayor parte del riesgo, después de todo, no reciben ni un dólar si no se generan ahorros demostrables".

El proyecto requiere una inversión de 123 millones de US\$ que será realizada por AMS. Para ello, se firmó un contrato de implementación de 5 años y un período de pago de 10 años. Durante los dos primeros años se ha generado ya una recaudación extra de 19 millones de US\$.

COMPRASNET (BRASIL)

Cuando el gobierno federal brasileño lanzó su licitación para la provisión de una solución electrónica para el manejo de las compras gubernamentales, el pliego de licitación tenía una innovación importante para lo que había sido hasta entonces la compra de tecnología dentro del gobierno carioca, el gobierno estaba buscando más un socio que un proveedor.

El pliego de licitación establecía que el gobierno federal, a través de SERPRO (Servicio de Procesamiento de Datos), quería establecer una alianza con el proveedor de la solución, en lugar de pagar por la misma, para explotarla a través de un consorcio en el que el gobierno era dueño del 60% de las acciones y el proveedor de la solución del 40%. El contrato se adjudicó al consorcio Vesta-Unisys que desarrolló una avanzada solución valorada en más de 2 millones de dólares sin que el gobierno tuviera que realizar desembolso alguno.

Aunque el actual gobierno del Presidente Lula, como parte de su política de promoción del software de fuente libre, tiene en proyecto revisar la actual plataforma de Comprasnet, los resultados obtenidos hasta el momento permiten calificar ya como éxito la alianza. La herra-

mienta tiene registrados 181.000 proveedores, procesa el 40 % de los contratos de compras públicas del gobierno federal y ha ahorrado al gobierno unos 150 millones de dólares.

REGISTRO CIVIL (GUATEMALA CIUDAD, GUATEMALA)

En la misma línea que se describe anteriormente para el caso del gobierno brasileño, los responsables de la Corporación Municipal de la ciudad de Guatemala, lanzaron su licitación para el suministro de una solución de registro civil municipal con un espíritu de apertura a propuestas innovadoras por parte del sector privado que buscaran algo más que la típica relación proveedor-comprador.

La invitación a innovar encontró eco en una empresa que no tiene como actividad comercial principal ni el suministro de soluciones relacionadas con las tecnologías de la información y la comunicación, ni de soluciones relacionadas con el registro civil. Sin embargo, para los servicios que Transunion provee al sector bancario, la existencia de un registro civil seguro, preciso y confiable es clave, por eso se decidió a proponer a la Alcaldía de Guatemala una relación con más visos de alianza que de proveedor-cliente.

Una solución que en condiciones normales habría costado más de 750.000 dólares a la ciudad de Guatemala, lo cual la habría hecho probablemente inasumible para la capital centroamericana, terminó por costar un tercio de esa cantidad a cambio de la firma de un acuerdo que permite a Transunion vender servicios a los bancos basados en la información contenida en el registro civil por un determinado número de años.

RECOMENDACIONES BÁSICAS PARA EL USO DE ACUERDOS DE "GANANCIAS COMPARTIDAS" EN GOBIERNO ELECTRÓNICO

Una de las formas más populares en las que se concretan las alianzas público-privadas son los acuerdos de "ganancias compartidas" o *Share-in-savings*, como se denomina en el ámbito legal y comercial de los Estados Unidos. El *Federal Technology Service* (Servicio Federal de Tecnología) del gobierno norteamericano ha realizado un completo estudio¹² sobre el potencial de este

¹² "Share in Savings: Summary of Interviews and Comparison to Federal Agencies". Acquisitions Solutions Inc. and Mary Beaulieu. *Council for Excellence in Government* y el *Federal Technology Service*. Washington, DC. December, 2000.

tipo de acuerdos y los beneficios que ha reportado ya a diferentes Agencias gubernamentales. Entre estas agencias están los Departamentos de Energía y Educación, la oficina de Servicios relacionados con Edificios Públicos, los gobiernos estatales de Virginia y Massachusetts, etc.

Como parte de este estudio, las diferentes personas responsables de las distintas oficinas públicas que se han beneficiado de este tipo de acuerdos, ofrecen una serie de recomendaciones que surgen de sus propias experiencias y que pueden ser de gran utilidad para aquellas que están contemplando la posibilidad de establecer alianzas público-privadas basadas en ganancias compartidas. A continuación se muestra un sumario de estas recomendaciones, que aunque están referidas a acuerdos de ganancias compartidas, son, en su mayoría, aplicables a cualquier tipo de APPs:

- Es preciso que exista un campeón del acuerdo dentro de la administración pública, que lo respalde y que tome un rol de líder en relación con el mismo.
- La disposición al cambio por parte de la oficina pública es clave, así como capacidad de adaptación a nuevas ideas y formas de operar.
- Disposición del responsable de la oficina para lograr autoridad especial o legislación particular para el caso, si fuera necesario.
- Disposición de la oficina pública a permitir a su socio del sector privado realizar su trabajo sin realizar interferencias.
- Disposición a aceptar innovaciones y a intentar formas y métodos desconocidos para el sector público.
- Disposición a aceptar y capacidad para gestionar cierto riesgo.
- Procedimientos ejecutivos de decisión.
- Disposición a descubrir y reconocer errores en los estudios de mejora.
- Desarrollo de una línea base que defina la situación de partida con el fin de poder medir el progreso y el éxito.
- Desarrollo de un espíritu de equipo, cooperación, confianza y sólida relación entre todos los socios participantes en el proyecto.
- Establecimiento de un sistema de incentivos para todas las partes.
- Mantenimiento de la confianza en el éxito final del proyecto.
- Apoyo de los responsables de la oficina pública al más alto nivel.

CONCLUSIÓN

En los tiempos de escasez financiera que viven los gobiernos de América Latina y, a la vez, de urgente necesidad de revisión de sus procedimientos con el fin de hacer el funcionamiento de la administración menos costoso, la tentación de asociarse con el sector privado es demasiado grande.

Los representantes del sector privado en la región comienzan a tener la disposición a conversar sobre formas alternativas de relación contractual, por tanto, los gobiernos de la región deberían comenzar a considerar las alianzas público-privadas entre sus opciones para el avance del gobierno electrónico. Existen ya experiencias intra y extra-regionales que muestran el potencial del modelo y la combinación de la inversión pública con la privada, puede dar un empujón significativo a la modernización del Estado en América Latina. Cualquier momento es bueno para comenzar a ahorrar recursos al erario público.