

Perspectivas en la Ciudad Digital: Jornadas Internacionales

León, 1 y 2 de junio, 2006



Experiencias innovadoras en gobiernos digitales: de lo local a lo nacional

Susana Finkelievich¹

GOBIERNO DIGITAL Y ROL DEL ESTADO

¿Existe un acuerdo general sobre el concepto de gobierno digital, o e-gobierno? Curiosamente, abundan las definiciones dispares sobre este conjunto de funciones. Según Prince², una primera (y provisoria) definición de Gobierno Digital es: “Aplicación intensiva y estratégica de las nuevas tecnologías de la información, las telecomunicaciones e Internet (TIC) a las actividades del Estado Nacional, los Estados provinciales, los Municipios y los Entes Estatales o Mixtos de modo tal que en sucesivas reingenierías se cumpla el objetivo de la reinención del Estado, es decir la mayor eficiencia de su actividades, la transparencia de sus actos y el avance de su

¹ **Susana Finkelievich** es Arquitecta, Master en Urbanismo por la Université Paris VIII, Doctora en Ciencias Sociales por la Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, París. Es Investigadora Independiente del CONICET en impactos sociales de la revolución informacional y en la Sociedad de la Información. Es Directora del Programa de Investigaciones sobre la Sociedad de la Información, INFOPOLIS, en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires UBA). Fue Presidente de la Asociación Global de Redes Ciudadanas (Global Community Networks Partnership), en 2001-2002. Es Presidente de LINKS. Docente en la Universidad de Buenos Aires, en el Instituto Tecnológico de Buenos Aires (ITBA), entre otros. Australia. Autora y coautora de ocho libros sobre sociedad informacional.

² Alejandro Prince, **INTRODUCIÉNDONOS EN Y A LAS CAMPAÑAS POLÍTICAS ONLINE**, en: Susana Finkelievich, Coordinadora: “E-Gobierno y E-política en América Latina”, Buenos Aires, 2005, <http://www.links.org.ar/infoteca/E-Gobierno-y-E-Politica-en-LATAM.pdf> .

relación con administrados y gobernados, confiriéndoles herramientas para su mayor participación y control de la cosa pública. De otro modo podría decirse que ese trata del uso de la TIC para lograr que la democracia representativa y la Administración Pública converjan hacia una verdadera república". Se trata de la reinención del Estado en base a sucesivas reingenierías basadas en las tecnologías de información y comunicación (TIC), creando valor para la Sociedad de modo incremental.

En una segunda definición ampliada de Gobierno Digital, Prince prefiere darle un sentido más sociopolítico que administrativo-organizacional. Así, lo define no sólo como el uso intensivo, extensivo y estratégico de las TIC por parte del Gobierno y la AP, sino y asimismo, como dotado del rol de facilitar y difundir el uso intensivo, extensivo y estratégico de las TIC por parte de todas las organizaciones, empresas y personas de la Sociedad sin exclusiones, promoviendo la innovación, las redes y el conocimiento. Según este experto, estos usos no deben dirigirse sólo a buscar la eficiencia, productividad, y transparencia de los actos y relaciones públicas y privadas, sino también a la re-creación de la esfera pública y a la construcción de ciudadanía. El fin procurado es que el e-gobierno resulte no sólo en un incremento de la legitimidad de la democracia y el Estado, sino en una mejor gobernabilidad de una sociedad crecientemente abierta, horizontal, ascendente y diversa.

Según autores como Prince, y Finkelievich³, ése es el rol del Estado ante la Sociedad de la Información y el Conocimiento. Es el sentido más amplio y profundo del Gobierno Digital. Más que eso, así será el Gobierno del Conocimiento.

Este trabajo recorre el panorama de los gobiernos latinoamericanos y su instrumentación del gobierno electrónico, o e-gobierno, considera las tendencias de implementación de gobiernos digitales desde las experiencias locales hasta su coordinación por los estados nacionales, revisa brevemente la experiencia argentina, y termina circularmente en una reflexión sobre el rol del Estado en la Sociedad de la Información y del Conocimiento.

UN PANORAMA DEL GOBIERNO DIGITAL EN AMÉRICA LATINA

³ Susana Finkelievich, E-Gobierno y E-Política en América Latina, Buenos Aires, 2005.
<http://www.links.org.ar/infoteca/E-Gobierno-y-E-Politica-en-LATAM.pdf>

El gobierno electrónico ocupa -como tema de debate y como práctica- un espacio substancial en el proceso de modernización de los estados latinoamericanos, ya sea en la gestión pública, en la relación entre el Estado y la ciudadanía, o en la tarea parlamentaria. El concepto empezó a ser usado a mediados de los años noventa, con respecto a las innovaciones originadas por la incorporación de tecnologías de información y la comunicación (TIC) en el trabajo y funcionamiento interno y externo de las instituciones públicas, nacionales, provinciales o locales⁴.

En la segunda mitad de los noventa, el gobierno electrónico evolucionó y se instaló con mucho ímpetu en las agendas políticas de algunos países, como México y Chile. Es entendido como una etapa importante en el proceso de modernización del Estado, una manera de otorgar transparencia a la gestión pública y prevenir la corrupción, y como uno de los potenciales de la Sociedad de la Información y el Conocimiento (SIC). Instituye el uso estratégico e intensivo de las TIC, tanto en las relaciones del sector público entre sus diversas instituciones y niveles, como en las relaciones de las organizaciones del Estado con los ciudadanos (Araya Dujisin y Porrúa Vigón, 1995⁵).

CARENCIA DE INTEGRACIÓN MACRO-REGIONAL

¿Existen políticas y estrategias latinoamericanas (es decir, en tanto macro región organizada, no como una sumatoria de países), dirigidas a la construcción de la Sociedad de la Información? O bien, tomando una porción más pequeña del mapa, ¿Pueden percibirse indicios de políticas del Mercosur con respecto a aspectos fundamentales de la SI, como el gobierno electrónico? La respuesta es, por el momento, negativa. Sin embargo, esta falta de integración no muestra un panorama apocalíptico.

En tanto que macro-región, el MERCOSUR –integrado por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, y que cuenta como países asociados a Chile y Bolivia– no ha formulado hasta el presente políticas oficiales con respecto a la Sociedad de la Información, aunque algunos de sus países miembros (con Brasil y Chile a la cabeza) están

⁴ RODRIGO ARAYA DUJISIN, Tres perspectivas para observar el Gobierno Electrónico, en: América Latina Puntogob, Casos y tendencias en Gobierno Electrónico, Rodrigo Araya Dujisin, Miguel Porrúa Vigón, editores, Santiago de Chile, 2005.

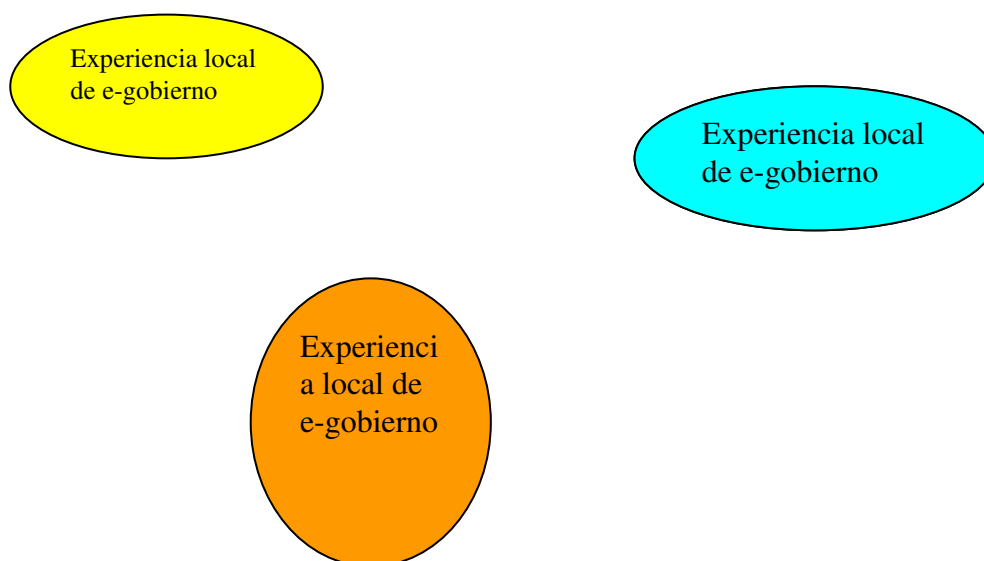
⁵ Rodrigo Araya Dujisin, Miguel Porrúa Vigón, editores, América Latina Puntogob, Casos y tendencias en Gobierno Electrónico, Santiago de Chile, 2005

desarrollando políticas y estrategias sobre este importante tema. Estas políticas y estrategias se mantienen puntuales, al menos por el momento, de modo que el panorama provisto por la Región es fragmentado y dispar, aunque nuestras investigaciones han identificado algunas similitudes entre algunos países, por ejemplo, entre Argentina y Uruguay⁶.

EL PROCESO EVOLUTIVO DEL E-GOBIERNO: DE ABAJO HACIA ARRIBA

Según Reilly⁷, se detecta en ALC un proceso de evolución en tres etapas:

1) *Los proyectos germinan orgánicamente desde abajo*. En esta fase, las oficinas de las dependencias gubernamentales más innovadoras o las provincias o ciudades más avanzadas en un país comienzan a experimentar con aplicaciones de Internet a través de proyectos aislados, con diversas características y no relacionados entre sí.⁸



⁶ Susana Finkelievich: Mercosur.gov: E-Gobierno en Argentina, Uruguay y Brasil, en América Latina Puntogob, Casos y tendencias en Gobierno Electrónico, Santiago de Chile, 2005.

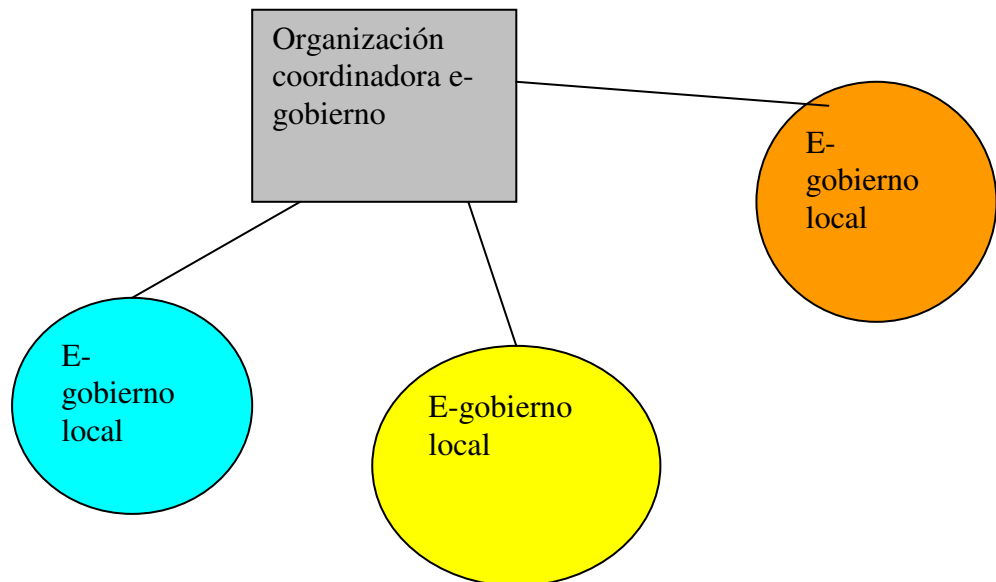
⁷ KATHERINE REILLY, Estrategias de E-Gobierno en ocho países de América Latina, en América Latina Puntogob, Casos y tendencias en Gobierno Electrónico, Santiago de Chile, 2005.

⁸ Los esquemas ilustrativos son nuestros.

2) *Se registra la necesidad de contar con una agenda coordinada.*

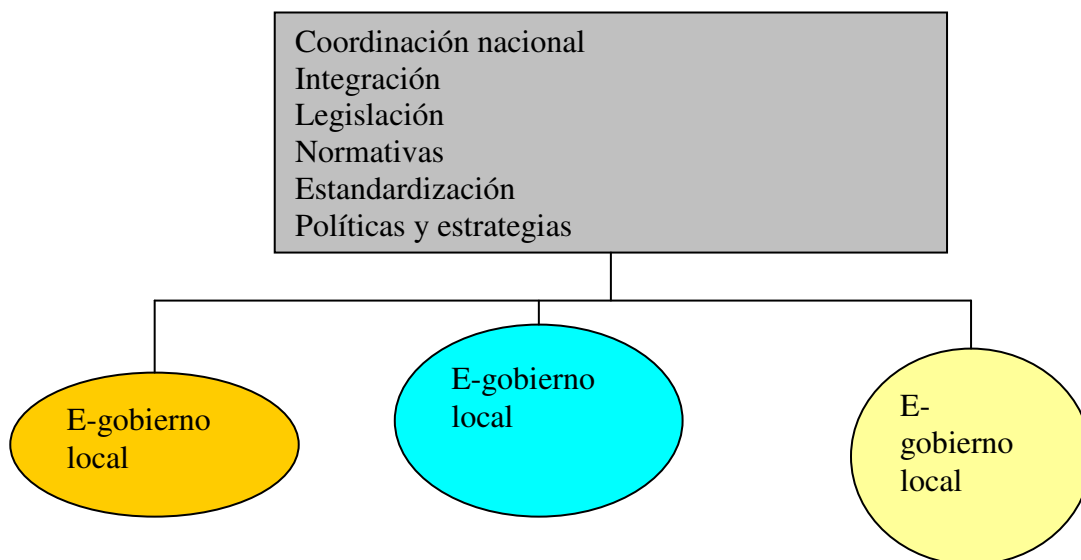
a) Como resultado de algunos de los impulsos locales, en una tendencia “de abajo hacia arriba”, los estados nacionales admiten la necesidad de una agenda coordinada de e-gobierno. Se instala una organización estatal que en esta etapa se dedica esencialmente a identificar los actores principales, creando comisiones, estableciendo una agenda básica, conectando, poniendo a todos “en línea” y promoviendo el e-gobierno. En algunos casos, se emprenden iniciativas para legislar el e-gobierno.

b) En los casos en los que los esfuerzos de liderazgo y de formación de redes resulten ineficaces, la organización dedicada al e-gobierno apela a la acción bilateral con otras dependencias de gobierno para lograr algunos avances concretos, aunque puntuales, en tanto se promueve una agenda ‘oficina por oficina’. Este enfoque no es el medio más efectivo de promover una amplia estandarización e integración del e-gobierno, dado que se continúa con carencia de coordinación nacional.



3) *Agenda Coordinada.* Si se alcanza un cierto nivel de consistencia institucional en la etapa 2, la organización dedicada al e-gobierno y su red comienzan esfuerzos más concretos en áreas avanzadas de integración, coordinación y estandarización. En esta

etapa, las dependencias gubernamentales comienzan a apropiarse de la agenda y el liderazgo se torna menos importante que la coordinación, excepto en el establecimiento de los direccionamientos generales.



LA POSICIÓN DE LOS DIVERSOS PAÍSES EN LA COORDINACIÓN DEL E-GOBIERNO

Países en la Primera etapa:

Costa Rica, Perú y Uruguay han tratado de establecer instituciones de e-gobierno, enfrentando numerosos obstáculos de orden político e institucional. Perú está implementando una coordinación nacional para su programa de e-gobierno, pero hasta la fecha este esfuerzo no ha logrado superar una serie de obstáculos. La República Dominicana es un caso levemente diferente, al encontrarse en la etapa 1 debido a una decisión propia de coordinación de la sociedad de la información. La UDD ha escogido por sí misma trabajar en proyectos aislados. En Costa Rica, Uruguay, Perú y República Dominicana los proyectos específicos han eclipsado el desarrollo de una agenda de e-gobierno concreta.

Países en la Segunda Etapa:

Argentina, México y Venezuela se encuentran los tres en la segunda etapa, con buenas experiencias locales y territoriales que han resultado en que los gobiernos den pasos tendientes a la coordinación del e-gobierno desde los estados nacionales. Sin embargo, aún no se ha llegado a una fase de coordinación nacional.

Países en la Tercera Etapa:

Brasil y Chile han logrado progresar a la tercera etapa, probablemente a causa de su historial de trabajo en e-gobierno más maduro que los demás países. Además, Chile cuenta con la ventaja de una burocracia altamente regimentada y centralizada, dentro de una nación pequeña. Las agendas de estos dos países reflejan el estado avanzado de los programas. El programa brasileño se ha desarrollado mucho en la parte técnica, en tanto el programa chileno ha avanzado con iniciativas concretas sobre firma digital y transferencia de dinero en línea.

Mila Gascó⁹ observa que la descoordinación de los proyectos de gobierno electrónico debilita su impacto en el desarrollo de los países de ALC. Desde la perspectiva de esta experta, ello depende entre otros factores del 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, sobre todo en países como Bolivia y Paraguay.

LAS PRIORIDADES EN EL E-GOBIERNO

Reilly identifica las prioridades en la implementación de e-gobierno en las políticas de los diversos países de ALC:

- ✚ Uso de las TICs para brindar servicios a los ciudadanos. Algunas definiciones mencionan el concepto de gobierno ‘orientado a los ciudadanos’.
- ✚ Transformaciones en la forma en que se gestiona la administración pública: nuevos sistemas, eficiencia, mejoras en la gestión, etc.
- ✚ Uso de las TICs para informar a la ciudadanía, hacer la información más disponible o hacer al estado más transparente.
- ✚ Incremento de la participación ciudadana, o ‘acercarse a los ciudadanos’ por medio de la comunicación.

Reilly identifica cuatro enfoques principales de e-gobierno: mejoras en la gestión de la administración pública, provisión de servicios, transparencia, y facilitación de

⁹ Mila Gascó, E-Gobierno en Bolivia y Paraguay, en América Latina Puntogob, Casos y tendencias en Gobierno Electrónico, Santiago de Chile, 2005.

participación ciudadana. Estos son también los conceptos enunciados en la mayoría de las experiencias de origen local en los diversos países de ALC. No obstante, en la mayoría de los sistemas de e-gobierno implementados hasta el presente, sólo se privilegian, y hasta un cierto punto, los dos primeros enfoques.

EL PANORAMA GENERAL ARGENTINO EN E-GOBIERNO

Argentina estaría situada en las primeras fases de la segunda etapa mencionada anteriormente. Según Jose Luis Tesoro , el ejercicio de la Argentina en lo que se refiere al e-gobierno presenta un significativo atraso con relación al de los países desarrollados y a varios países de ALC. Todavía no ha cubierto aún expectativas elementales con respecto a:

- a) transparencia de la gestión pública,
- b) unificación de interfaces entre el ciudadano y el Estado,
- c) conectividad e integración de sistemas y bases de datos, y
- d) participación ciudadana

Por lo demás, no existen en Argentina ciudades digitales propiamente dichas.

Aunque existe la percepción de que un factor limitante es la minoritaria proporción de individuos y hogares conectados a Internet, la realidad es que casi el 30% de la población argentina (aunque con inequidades económicas y sociales) puede acceder actualmente a Internet desde sus hogares, trabajos, establecimientos educativos o o con mayor frecuencia, desde locutorios, infocentros o telecentros. Aún así, tal como afirma tesoro, sólo una mínima parte de los usuarios de Internet accede a aplicaciones de e-gobierno, dado que, en general, las prestaciones no están apropiadamente difundidas ni garantizan estándares satisfactorios de calidad, efectividad y confiabilidad.

En el referido marco, aparecen como relativamente exiguas las posibilidades del e-gobierno para satisfacer necesidades y expectativas de los integrantes de la comunidad. Otro factor limitante parece estar dado por las discontinuidades en la gestión del e-gobierno durante los últimos años, con el consecuente déficit de sustentación para el desarrollo y consolidación de iniciativas.

Políticas Públicas en e-gobierno

Entre las políticas públicas vigentes en materia de e-gobierno en la Argentina se destacan:

La “Iniciativa Nacional de Informática” (2000), cuyos objetivos enunciados son: a) incrementar la eficiencia y la transparencia del Estado, b) unificar la interfaz de la ciudadanía con el Estado, y c) integrar los sistemas informáticos del Estado. Hasta la fecha, no se verifican avances significativos en los referidos ejes.

El Plan de Modernización de la Administración Pública Nacional (APN),

Aprobado por Decreto N° 103/2001 (B.O. 29/1/2001), incluye al e-gobierno como eje central entre las transformaciones que atraviesan “transversalmente” a la Administración.

Decreto 378/05 del **Plan Nacional de Gobierno Electrónico** y los Planes Sectoriales de Gobierno Electrónico de los organismos de la Administración Pública Nacional. Esta decisión del Poder Ejecutivo refuerza la legislación que existía hasta el momento (Ley N: 25.506 de Firma Digital y el Decreto N: 2628/02). La Subsecretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinetes de Ministros desarrollará los siguientes instrumentos: Guía de Trámites; Portal General del Gobierno de la República Argentina; Sistema de Seguimiento de Expedientes por Internet; Ventanilla Única; y Portales temáticos

Este panorama nacional se focaliza en servicios administrativos, y no implementa comunicación con los ciudadanos, ni la participación de éstos en el gobierno digital.

Frente a esto, Ester Kaufman¹⁰ propone el *modelo asociativo*. “Este modelo comprende un redireccionamiento hacia formas asociadas que transitan sobre modelos de redes donde el gobierno se incorpora sólo como un punto de coordinación importante y no de dirección, siguiendo las tendencias crecientes en ese sentido. En este modelo, los servicios ofrecidos electrónicamente son tanto públicos como privados, y los ciudadanos, representados por sus asociaciones, están incluidos como socios del sistema (*Government to Partners: G2P*)”. Estos ciudadanos actúan como sociedad civil y también, eventualmente, como fuerzas productivas. Su

¹⁰ Ester Kaufman: E- democracia local en la gestión cotidiana de los servicios públicos: modelo asociativo (público – privado) de gobierno electrónico local, en: Susana Finkelievich, E-Gobierno y E-Política en América Latina, Buenos Aires, 2005.

implementación incluye el planeamiento estratégico que adecua las administraciones públicas para su puesta en red con los asociados.



Fuente: Ester Kaufman, Op. Cit.

Kaufman plantea que los beneficios de este modelo se reconocen en la accesibilidad a la información y servicios por parte de los ciudadanos en general y en una mayor participación de los *partners*, quienes están incluidos en los procesos de toma de decisiones de políticas sectoriales ligadas a los servicios prestados y a la información en línea. La entrada al mismo se da a través de un portal compartido por gobierno y grupos asociados (económicos, educativos, culturales, etc.). Este portal es el ingreso al gobierno, pero también conduce a la ciudad o localidad digital de pertenencia de sus socios, convirtiendo el contenido del portal y sus redes de sustento en un bien público de la comunidad. Esto sortearía las posibles interrupciones de sus servicios causadas por los cambios administrativos y políticos locales.

¿Cuál es la relación entre este modelo y los gobiernos locales? Los gobiernos locales son los actores políticos más idóneos para desarrollarlo, dado que tienen mayores posibilidades de convocar a una actividad integradora y participativa que avance en ese sentido. No se trata sólo de tener voluntad política para buscar estos apoyos sino

también un comportamiento proactivo y articulador de lo público y lo privado, de lo local y lo global.

Sin ser el centro del sistema, el gobierno electrónico es la pieza más importante de las redes del mismo, debido a que cumple o debería cumplir roles integradores. Uno de los aspectos más valorados de estas formas es la potenciación que brindan al desarrollo económico, fruto también de las exigencias del sector privado de condiciones económicas más abiertas, más dinámicas y competitivas.

Significa esto que los territorios locales siguen la lógica de Internet: organizarse de abajo hacia arriba, en forma previa a una estrategia nacional integral? ¿Cómo puede incorporarse el aprendizaje de lo local a planes nacionales?

EL ROL DEL ESTADO EN LA SIC

Para finalizar, recordemos que una de las transformaciones más importantes en esta última década es la modificación del enfoque de análisis y propuesta, desde un paradigma de acción que coloca al Estado y administración pública fundamentalmente como proveedores de servicios y ejecutores de obras de infraestructura, hacia otro enfoque más integral. Esta nueva perspectiva –que continúa ocupándose entre otros asuntos de importancia fundamental, de la gestión de las obras de infraestructura y servicios en el territorio nacional- asume la importancia de estimular el desarrollo social y económico de las comunidades y de impulsarlas en procesos de innovación.

Estos procesos incluyen ciencia y tecnología, métodos, nuevos productos, nuevas formas de administrar y producir, nuevas maneras de comercializar, identificación de nuevos grupos de clientes, nuevos esquemas de distribución, nuevas formas de alianza estratégica, etc. Pero también incluye una participación activa por parte de la comunidad nacional y de sus actores: empresas, la misma sociedad civil, y en forma cada vez más significativa, el sector de Ciencia y Tecnología.

En esta nueva visión, los Estados Nacionales deben ser los promotores y usuarios de TIC más importantes, a través del e-gobierno, la e-democracia, la educación, CyT, salud pública, planes sociales y planes económicos. Pero no deben actuar solos, sino en forma articulada con la sociedad civil, las empresas privadas y el sector académico. Esto incluye: i) fomentar la participación ciudadana en la gestión del Estado y del gobierno,

incluyendo voto electrónico, referéndums, consultas a la población, informes y rendiciones de cuentas de los gobernantes, consultas de opinión pública, etc., en articulación con el acceso universal. ii) Promover la transparencia: las políticas públicas concernientes a la SI y al uso de TIC para en el desarrollo deben ser el resultado de reglas claras, aplicadas equitativamente al conjunto de la población, e informadas a la misma. iii) Crear Agencias Nacionales especializadas en la SI, integradas por miembros del sector público, del sector privado, la sociedad civil y el sector académico y de CyT. iv) Promover la economía de la SI, cambiando y/o complejizando el perfil productivo nacional, desde la producción de materias primas y servicios, al de producción de productos de base tecnológica.

La promoción de la Economía del Conocimiento, rol fundamental a cumplir por el Estado, incluye: i) Desarrollar industrias nacionales para producir bienes y servicios intensivos en TIC, dirigidos al mercado interno, al mercado ALC y al internacional; ii) Promover el desarrollo de PyMES y microempresas basadas en el uso de TIC, ya sea para producir bienes y servicios intensivos en TIC, como para su organización interna y externa; iii) Promover la participación de los gobiernos nacionales y/o locales en el desarrollo de parques de CyT y tecnopolos, incluyendo el desarrollo de incubadoras de empresas de base TICs, con articulaciones con el sector académico (R&D) y los sistemas de CyT, y las empresas públicas y privadas; iv) establecer vínculos entre los planes económicos que promueven las TIC y los planes de empleo, y v) Establecer vínculos entre los planes económicos que promueven las TIC y la producción del sector de CyT.

Es importante el rol estatal con respecto al sector de la Ciencia y la Tecnología. Para ello, proponemos: i) Incrementar el presupuesto nacional para el sector de CyT, en particular de las áreas relacionadas con la SI; ii) Detectar y definir áreas prioritarias de I&D para la CyT relacionadas con la SI; iii) Fomentar asociaciones productivas entre las Universidades, los centros e instituciones de I&D, empresas, y gobiernos regionales y/o locales; y iv) Implementar un Observatorio Regional sobre la pobreza y la SI que entre otras actividades efectúe estudios prospectivos sobre la Sociedad de la Información.

Por último, lejos de des-responsabilizarse por las infraestructuras y el acceso a las comunicaciones, le correspondería al Estado: i) Negociar la participación de las empresas privadas en la construcción, tendido y extensión de infraestructuras para la SI, a través de la creación de Fondos orientados a los usos sociales de las TIC, financiado con un porcentaje de la facturación de las empresas privatizadas; ii) Mantener la regulación estatal sobre el Mercado de telecomunicaciones, y abrirlo a un número más

alto de actores e inversores, evitando los monopolios privados; iii) Asegurar el tendido de infraestructuras aún en áreas de poca densidad o consideradas no rentables; iv) Ampliar el acceso físico y cultural a Internet, por medio de la implementación de acuerdos con organizaciones comunitarias para la administración y uso de centros de acceso público a Internet, así como de acuerdos entre gobiernos nacionales y/o locales y cibercafés o centros de acceso privados para comprar “horas de conectividad” para estudiantes y población de bajos ingresos¹¹.

¹¹ El nuevo rol del Estado con respecto a la Sociedad de la Información, *Susana Finquelievich, con la colaboración de Daniel Finquelievich*, en <http://www.links.org.ar/infoteca/E-Gobierno-y-E-Politica-en-LATAM.pdf>