

gestión pública

E

l gobierno electrónico en la gestión pública

Alejandra Naser

Gastón Concha



NACIONES UNIDAS



Instituto Latinoamericano y del Caribe de
Planificación Económica y Social (ILPES)
Santiago de Chile, abril de 2011

Este documento fue preparado por Alejandra Naser y Gastón Concha, Asistente de Programa y Consultor, respectivamente, del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), respectivamente.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1680-8827

ISBN: 978-92-1-121767-4

E-ISBN: 978-92-1-054772-7

LC/L.3313-P

LC/IP/L.308

Nº de venta: S.11.II.G.31

Copyright © Naciones Unidas, abril de 2011. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Gobierno electrónico (GE): Definiciones, evolución, tendencias y beneficios	11
A. Gobernabilidad electrónica	12
B. Gobierno abierto (Open government)	13
C. Modelos de evolución del gobierno electrónico	15
D. Beneficios del gobierno electrónico	16
1. Gobierno a ciudadano (G2C)	18
2. Gobierno a empresa, G2B	18
3. Gobierno a empleado, G2E	18
4. Gobierno a gobierno, G2G	18
5. Mejoramiento de la calidad de los servicios públicos	19
6. Eficiencia y productividad en los procesos y operación gubernamental	20
7. Transparencia y rendición de cuentas	20
8. Participación ciudadana	20
9. Marco regulatorio que respalde el gobierno electrónico	20
10. Marco legal y regulatorio que fomente la sociedad de la información	20
E. Burocracia en el sector público y concepto de ventanilla única electrónica del Estado	21
F. Las nuevas tendencias en GE	22
1) Recuperación de desastres	22
2) Mayor coordinación entre gobiernos centrales y gobiernos locales	22
3) Cloud computing	22

4) Participación ciudadana	23
5) E-Government benchmarking	23
6) Cambios de poder al interior del Estado	23
II Los proyectos TIC's en el sector público	25
III. Formulación de una Estrategia de Gobierno Electrónico	29
A. Formulando una estrategia	30
1. Diagnóstico de la situación actual.....	30
2. Visión, objetivos y metas estratégicas del GE	31
3. Entorno legal y regulatorio	32
4. Política de comunicaciones.....	32
5. Agenda priorizada de proyectos.....	32
6. Definición y organización de la institucionalidad responsable.....	32
7. Análisis de “stakeholders”	33
B. Las agendas o planificación de GE en el mundo.	33
IV. Reflexión final	37
Bibliografía.....	39
Serie gestión pública: números publicados.....	41
Índice de cuadros	
CUADRO 1 EJEMPLOS DE INICIATIVAS DE GE CLASIFICADAS DE ACUERDO AL BENEFICIADO	19
CUADRO 2 EJEMPLO DE LA CORRELACIÓN ENTRE LOS ELEMENTOS DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DEL GE	31
Índice de diagramas	
DIAGRAMA 1 MODELO CONCEPTUAL DE OPEN GOVERNMENT.....	15
DIAGRAMA 2 MODELO DE MADUREZ DE LAS INICIATIVAS DE GE	16
DIAGRAMA 3 MODELO RELACIONAL DE SERVICIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA G2G, G2E, G2B, G2C	17
DIAGRAMA 4 MODELO RELACIONAL EN LA GESTIÓN DE PROYECTOS DE TI.....	28
DIAGRAMA 5 ETAPAS DEL PROCESO DE FORMULACIÓN DE UNA ESTRATEGIA DE GE	33

Resumen

La gran necesidad de los gobiernos de la Región por agilizar, optimizar, flexibilizar, transparentar y abaratar procesos y/o actividades del sistema público, ha motivado a utilizar en forma acelerada y sustancial las tecnologías de información y comunicación (en adelante TIC) para el desarrollo de aplicaciones cada vez más complejas, necesariamente apoyadas por arquitecturas dedicadas, especialmente diseñadas para trabajar de la manera más óptima, integrando sistemas, utilizando las mejores herramientas de gestión y desarrollando modelos adecuados a las necesidades de Gobierno, creando plataformas compatibles que resuelven temas como la interoperabilidad, compatibilidad, acceso, seguridad, entre otras.

El Gobierno Electrónico (en adelante GE) es la transformación de todo el gobierno como un cambio de paradigma en la gestión gubernamental, es un concepto de gestión que fusiona la utilización intensiva de las TIC, con modalidades de gestión, planificación y administración, como una nueva forma de gobierno. Bajo este punto de vista, el GE basa y fundamenta su aplicación en la Administración Pública, teniendo como objetivo contribuir al uso de las TIC para mejorar los servicios e información ofrecida a los ciudadanos y organizaciones, mejorar y simplificar los procesos de soporte institucional y facilitar la creación de canales que permitan aumentar la transparencia y la participación ciudadana.

En otras palabras, busca optimizar el uso de los recursos para el logro de los objetivos gubernamentales. Su implementación implica el paso por una serie de estados, no necesariamente consecutivos y utiliza intensamente las TIC, sin embargo es importante tener presente que GE es en definitiva un medio, no un fin en sí mismo.

El presente documento intenta dar una aproximación a los elementos que componen el GE, elevar la importancia y el rol que cumple el adecuado manejo de la información dentro de la administración pública, suponiendo que un GE enmarcado en la Planificación Estratégica de cada institución y de la mano con las estrategias digitales y la modernización de cada Estado, puede llegar a ser la herramienta más eficiente y eficaz para entregar servicios rápidos y transparentes a los ciudadanos.

Introducción

La presión sobre los organismos públicos para mejorar sus servicios, para aumentar su eficiencia, para mostrar una mayor transparencia y entregar accesibilidad son cada vez mayores y en ese marco, las nuevas tecnologías de la información juegan un rol fundamental.

“Las tecnologías de información son las herramientas que están produciendo los cambios más radicales en la gestión pública y privada, y paradójicamente, son las que más escapan a la comprensión o formación de la gran mayoría de los reformadores que están gestionando o financiando grandes proyectos de informatización pública”¹.

Los grandes proyectos tecnológicos enfrentan en todo el mundo enormes dificultades, altas tasas de fracaso total o parcial, resistencias al cambio, y carencia de dirección estratégica por parte de las autoridades superiores, que suelen creer que éste es un problema para el jefe del departamento de informática. Es difícil que los ejecutivos públicos con visión de estrategia tecnológica provengan de las filas de los profesionales informáticos².

Las tecnologías son un potente agente “cristalizador” del cambio, siempre que se hayan desarrollado con sentido común, prediseñando y optimizando los procesos de trabajo, y convirtiéndose en una verdadera ayuda para el funcionario y el ciudadano.

Una vez que una tecnología ha sido implantada con éxito, y a través de ella se han formalizado procesos y prácticas adecuadas de trabajo, la vuelta atrás es difícil.

¹ Mario Weissbluth, Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, 2008.

² Jane E. Fountain, “Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change”, The Brookings Institution, 2001.

Uno de los objetivos primordiales del GE es el de acercar el Estado a los ciudadanos y de fomentar su participación en las decisiones públicas. Las TI en el contexto del GE aparecen como un instrumento poderoso para promover la participación ciudadana.

De manera creciente, la experiencia internacional releva la importancia de orientar las decisiones de política pública, en particular, lo relativo a la creación del GE de acuerdo con la creación de valor público, esto es, el valor creado por el gobierno a través de la provisión de servicios, el establecimiento de normas y regulaciones y otras acciones. La noción de valor público está enraizada en las preferencias de la gente; esto es, la convicción de que sólo el público puede determinar lo que realmente es valioso para sus miembros. En ese sentido, el GE se justifica en la medida en la que amplía la capacidad de la administración pública para generar valor público (Naciones Unidas, 2003). La construcción de la política pública es un proceso de dos etapas. Involucra consultas y toma de decisiones. La e-participación se interpreta a menudo como mecanismos variados de extensión de consultas y preparación de los ciudadanos para una votación bien informada. No obstante, es posible una perspectiva más ambiciosa, en el sentido de extender la participación ciudadana directa a la toma de decisiones en materias específicas sobre la base de consultas en línea, foros públicos y plebiscitos. Naturalmente, los problemas de representatividad no pueden dejarse de lado y obligan a establecer los límites de dicha participación en la toma de decisiones. Por ello, el desafío de renovar la gobernanza radica en involucrar más directamente a los ciudadanos en las instancias de debate de tal manera que aumenten su influencia sin comprometer la democracia representativa. El gobierno debe ver, en ese sentido, las consultas como una discusión en la que el gobierno es tanto participante como facilitador. Los funcionarios electos tienen un papel crítico en esos procesos como facilitadores de las discusiones y debates públicos y para ayudar a los ciudadanos a considerar los trade-offs que implican las opciones complejas de política (Naciones Unidas, 2003).

Por otro lado, implementar un GE implica, entre otras actividades, redefinir, agregar y/o eliminar procesos, definir políticas de calidad y seguridad, analizar los procesos de negocio en cada uno de los servicios públicos, todo esto en vías de lograr la integración e interoperabilidad de estos servicios. Las soluciones tecnológicas que ayudan a esta tarea deben ser capaces de responder de forma óptima a las necesidades de integración derivadas de la existencia de entornos heterogéneos tanto en aplicaciones como en sistemas.

El GE está enmarcado dentro del desarrollo basado en el conocimiento y su puesta en marcha depende no sólo de las posibilidades técnicas de desarrollo de las TIC hacia el interior de los procesos de negocio de cada institución pública, sino también de la facilidad y posibilidad técnica de acceso real que tengan los usuarios a los mismos. Para ello, es fundamental que exista una infraestructura tecnológica adecuada instalada en el país a un costo razonable.

En la actualidad, la introducción de las TIC en la Planificación Estratégica de los servicios públicos, está produciendo cambios en diversas áreas: justicia, educación, salud, economía, impuestos, etc. El significativo desarrollo de las TIC en los últimos años abre nuevos e interesantes canales, tanto para la provisión de servicios a la sociedad, como para mejorar la calidad y oportunidad de la información a la que los ciudadanos pueden acceder. Durante los últimos años la mayoría de los gobiernos de América Latina han implementado una serie de reformas estructurales y legales de modernización de la gestión pública que posibilitan una mejor instalación del GE y de su desarrollo gradual, transitando en buena medida hacia las diferentes etapas que con que la literatura denomina los modelos de su evolución.

La utilización de recursos de TIC para potenciar la capacidad de un gobierno en el logro de sus metas y entrega eficiente de sus servicios a los ciudadanos es absolutamente imprescindible. Con un GE la filosofía de las aplicaciones verticales cambia, ya no hay aplicaciones aisladas, ahora son servicios que pueden usar y reutilizar, según su necesidad, los diversos departamentos y áreas de la organización compartiéndola con otras instituciones públicas. Las consecuencias e impactos en la atención a los ciudadanos se expresan en al menos los siguientes aspectos: los usuarios pueden recibir atención sin restricción horaria y no importando en qué lugar geográfico se encuentren, los usuarios tienen acceso a información pública en forma simple, oportuna, clara y transparente; los usuarios pueden resolver sus

problemas a través de un contacto único con el Estado, aunque se trate de requerimientos que involucren a más de una institución; los usuarios no están obligados a presentar ningún documento o certificar información que se encuentre disponible en formato electrónico por alguna institución pública, los usuarios pueden hacer transacciones financieras en forma electrónica, (por ejemplo pagar un certificado de nacimiento, o recibir el pago por un servicio prestado un organismo público si se es un proveedor del Estado). Los ciudadanos son libres para consultar sobre información de los actos públicos del Estado que sea de su interés conocer. El Estado transparentará dichos actos dejándolos disponibles electrónicamente. Los ciudadanos tienen derecho a participar y expresar su opinión por medios electrónicos (e-participation).

La transacción en línea es más común en compras públicas, pago de impuestos, servicios de seguridad social, prestaciones del registro civil, aduana y migración, entre otros. La digitalización de los procesos administrativos aumenta su eficacia, brindando un servicio eficiente y amable a los ciudadanos, y puede contribuir a una mayor transparencia. El registro digital de la información de estos procesos puede ser un mecanismo para combatir el desperdicio de recursos y la corrupción. Utilizar Internet para que los ciudadanos accedan a servicios de salud, educación o a la realización de trámites, favorecerá una más rápida adopción de estas tecnologías en los hogares y las empresas.

Este nuevo paradigma de todo a disposición de todos debe manejarse de la manera más cuidadosa, velando por la integridad, seguridad y disponibilidad de los datos a fin de evitar un caos y reducir drásticamente el retorno de la inversión si no se maneja apropiadamente. Para ello, es imprescindible utilizar herramientas y técnicas como el uso de las arquitecturas orientadas a servicios (SOA) en vías de dinamizar los procesos de modernización, la necesidad de evolución de las administraciones públicas para ofrecer un servicio al ciudadano de calidad o sobre la interoperabilidad en la administración electrónica.

Por otra parte, las reformas a la gestión apoyadas en las TIC no solamente han afectado la operación interna de los entes públicos, sino que también generan una serie de externalidades que van desde fomentar el uso de Internet por parte de los ciudadanos, hasta impulsar la aplicación de transformaciones gerenciales que tienden a eliminar trabas burocráticas, simplificar procedimientos administrativos y reducir la cantidad de documentos.

Para lograr este cambio de paradigma es necesario formular y ejecutar planes estratégicos de GE o Gobierno Digital. Las políticas de reforma deben permanecer en el tiempo, ya que no sólo se requiere que el Estado planee estrategias a llevar a cabo en el mediano y largo plazo, sino que es fundamental asegurar su continuidad, independiente de los cambios políticos.

Luego, una de las tareas más complejas es medir adecuadamente el desempeño de estas estrategias de GE. En el presente documento, se intenta dar una aproximación de indicadores que permitan hacer esta medición, tomando en cuenta algunos aspectos importantes como es el cuando y dónde medir.

I. Gobierno electrónico: definiciones, evolución, tendencias y beneficios

Se habla de GE como el uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) para proveer servicios gubernamentales independientes del tiempo, distancia y complejidad organizacional.

La estrecha relación entre el origen del GE y el valor agregado que se genera de la integración entre las tecnologías de información en la prestación de servicios públicos, conjuntamente con la asignación óptima de los recursos, es un factor fundamental para lograr una administración ágil, flexible, eficiente y, sobretodo transparente, todo lo cual implica un trabajo estrecho y coordinado entre las áreas de negocio y las áreas técnicas.

No hay un consenso respecto a la definición de GE, se pueden encontrar las más variadas definiciones en la literatura mundial, esto debido a que el concepto de GE ha evolucionado con el tiempo, por ejemplo, en 1998 la OCDE lo definía como “la aplicación de tecnologías basadas en Internet para actividades comerciales y no comerciales en el seno de las administraciones públicas”, años más tarde la propia OCDE lo definió como “El uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC), particularmente la Internet, como una herramienta para alcanzar un mejor gobierno”. El Banco mundial lo define como “el uso de las tecnologías de información y comunicaciones para mejorar la eficiencia, la efectividad, la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno” y las Naciones Unidas lo define como “La utilización de Internet y el World Wide Web para entregar información y servicios del gobierno a los ciudadanos”.

En cualquier caso, los elementos claves de todas ellas se unen para definir que el GE es “fines públicos por medios digitales”.

El GE ha generado un cambio de paradigma en el cual se produce una modificación en las estructuras tradicionales de la administración pública. En este sentido la institucionalización y marco legal de la implantación del GE es fundamental en vías de promover su desarrollo, incluida la utilización de las TIC, involucrando a todos los actores como protagonistas de los procesos y no como simples usuarios. Esto es un aspecto clave para la introducción de indicadores en la planificación y la evaluación de los resultados de la gestión pública. Luego, es fundamental trabajar en los aspectos adecuados en vías de obtener los resultados que se desean, estos componentes son básicamente³:

- Desarrollo del marco legal en apoyo al desarrollo del GE
- Capacidad Institucional, incluyendo el marco institucional en el cual se desarrolla la implantación de las TIC al interior de la administración
- Incentivo a la demanda en el acceso a las TIC y el uso del GE
- Producción de contenidos y gestión de servicios de GE
- Desarrollo y gestión de los sistemas informáticos que den soporte al GE

A continuación nos detendremos brevemente en examinar algunas distinciones relacionadas con GE que nos parece interesante intentar despejar y evitar eventuales confusiones.

A. Gobernabilidad electrónica

Una de las tantas definiciones de la Gobernabilidad Electrónica o Gobernanza, (también conocida en inglés como IT Governance) es la manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.

De acuerdo a esta definición, la Gobernabilidad Electrónica es un concepto de mayor amplitud y alcance que el Gobierno Electrónico, las áreas más relevantes de la puesta en práctica corresponden a:

- **Administración Electrónica (e-administración):** área relacionada con el mejoramiento de los procesos del Gobierno y de los funcionamientos internos del sector público a través de nuevos procesos, interconexión de ellos y sistemas de apoyo -seguimiento- como también el control de las decisiones del Gobierno.
- **Servicios Electrónicos (e-servicios):** se refiere a la entrega de mejores servicios a los ciudadanos, como los trámites interactivos (peticiones de documentos, emisión de certificados, pagos hacia y desde los organismos públicos).

Una de las preguntas aún abiertas y con escasas respuestas corresponde a cómo es posible lograr el éxito en el ámbito de la Gobernabilidad Electrónica. De acuerdo con algunos autores, se logra a través de una aplicación avanzada de las TIC, mediante la integración de metas, de políticas, procesos organizacionales, contenidos específicos y las tecnologías, aspectos que se deben conjugar para conseguir las metas propuestas [Dawes, Bloniarz, Kelly, 1999]. Los cambios culturales, estructurales y de prácticas son esenciales para este éxito, y de la mano de las TI que permitan habilitar dichos cambios y que generen mecanismos innovadores en el desarrollo de las actividades del Gobierno.

Por su parte, cualquier proyecto asociado a un servicio electrónico no puede implementarse a cabalidad sino conocemos el contexto estratégico de la organización.

El principal rol de la gobernabilidad electrónica es:

³ BID; Manual.gob Estrategias de Gobierno Electrónico en los países de la región 1: la definición de un modelo de análisis y estudio de casos. Enero 2003.

- Establecer las estructuras y procesos que aseguren que las TI se alinean con las estrategias de gobierno,
- Que los riesgos y oportunidades son adecuadamente administrados y
- Que la inversión en TI tiene retornos positivos.

Complementariamente se establecen las siguientes preguntas básicas que toda organización TI debe ser capaz de responder y que son fundamentales para asegurar un adecuado uso de las TI no sólo en el ámbito de gobierno sino que en cualquier tipo de organización

- ¿Qué decisiones deben ser hechas?
- ¿Quién debe tomar esas decisiones?
- ¿Cómo esas decisiones serán hechas?
- ¿Cómo se monitorearán los resultados para asegurar que los objetivos se cumplan?

Aunque pueda parecer obvio, se ha demostrado en la práctica que muchas veces los proyectos TI no cumplen ninguna de las tres condiciones mencionadas más arriba.

La gobernabilidad electrónica parece ser un concepto nuevo, pero en rigor no es así, lo que si es nuevo es el reconocimiento explícito que la gobernabilidad electrónica tiene un poderoso impacto en la capacidad de los gobiernos para mejorar su gestión pública. Aunque el rol de los CIO (Chief Information Officer) es fundamental y como ellos mismos lo describen como el principal facilitador de este proceso, la mayoría de las de las iniciativas exitosas de acuerdo al Center for Technology in Government (CTG)⁴, se focalizaron en la construcción de confianzas de los involucrados o stakeholders creando modelos que apoyarán las políticas y las prioridades programáticas.

Al respecto un interesante ejemplo de lo anterior es un proyecto desarrollado por la CTG en 2008 en el estado de Nueva York, donde se muestra cómo el IT Governance pudo agregar valor público a través de implementar un modelo donde el retorno público de la inversión (ROI) se definió como una medida de la entrega de un específico valor a los stakeholders y del mejoramiento del valor de gobierno como un activo público. El modelo identificó una serie de tipos de valor público como el financiero, el político, el social, estratégico, entre otros. Para cada tipo definió tres posibles mecanismos de generación de valor: incremento de la eficiencia y/o efectividad, facilitador de actividades deseables y factores que refuerzan a los stakeholders como el mejoramiento de la transparencia.

Por consiguiente, los beneficios, de construir un modelo de gobernabilidad en torno a una clara propuesta de valor que la organización puede adaptar con el fin de alinearla a sus objetivos y valores parecen tener buenos resultados.

Antes de reconsiderar como las decisiones de TI suceden en una organización, se requiere saber por qué se están cambiando las prácticas y cuál es el resultado deseado que se pretende lograr.

En síntesis IT governance ha ayudado a hacer más rentables las decisiones que involucran a las TI, haciendo en forma recurrente la pregunta de cuál es su valor agregado a la organización, (propuesta de valor). Lo anterior posibilita en definitiva que la tecnología y los programas públicos converjan de modo que los gobiernos entreguen sus promesas al público en forma más efectiva y eficiente.

B. Gobierno abierto (Open government)

Este concepto surge por la creencia que el acceso a información de gobierno por parte de los ciudadanos es un derecho esencial que fortalece el ejercicio democrático. Algunos esfuerzos en este sentido empezaron en los años 90 en Estados Unidos con la introducción de las primeras iniciativas de GE. Existen al menos dos grandes productos de este esfuerzo que se traducen en Web sites: que incluyen la

⁴ Knowledge for Government Transformation, CTG, University at Albany, Annual Report, 2009.

Fedstat.gov y Regulation.gov. El primero, provee acceso a miles de fuentes de información y reportes sobre 400 tópicos que se originan en más de 100 organizaciones. El segundo sitio está focalizado a las normativas y su análisis.

En diciembre de 2007 un grupo de investigadores en Sebastopol, California desarrollaron los 8 principios para los datos de Gobierno Abierto (Open Government Data). La reunión fue diseñada para un mejor entendimiento de estos conceptos y para definir porqué Open Government es esencial para la democracia. Uno de los conceptos claves para la elaboración de estos principios fue establecer que la información llega a ser más valorizada si ésta es compartida, ello no sólo beneficia al usuario final que es la sociedad civil, sino que también hace más eficiente el uso de los recursos públicos.

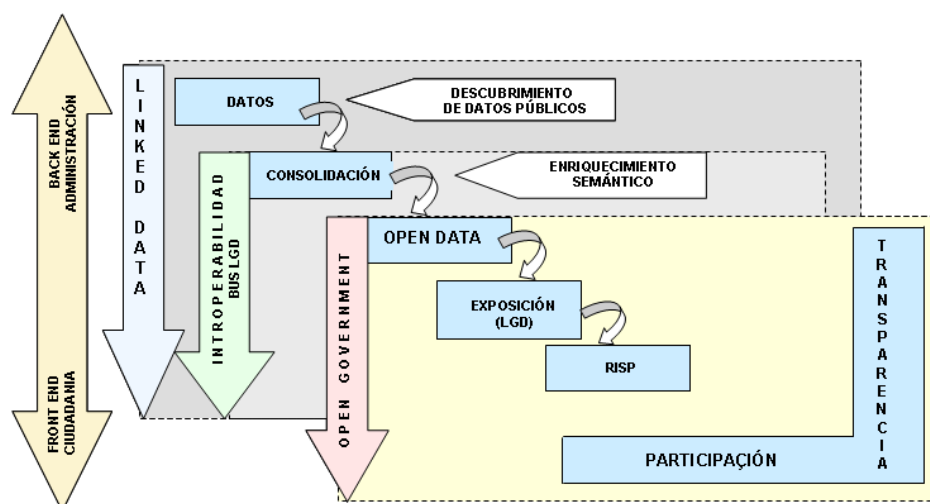
Los 8 principios establecidos para que los datos de gobierno puedan ser considerados abiertos son los siguientes:

1. Los datos deben estar completos: Los datos públicos no deben estar sujetos a privacidad u otras limitaciones. Además deben estar electrónicamente almacenados.
2. Los datos deben ser primarios: Disponibilidad de la fuente primaria, sin procesamientos y sin formas agregadas
3. Los datos deben ser oportunos: Ello para preservar su valor
4. Los datos deben ser accesibles: La disponibilidad debe ser lo más amplia posible para los usuarios y para propósitos diversos
5. Los datos deben poder ser procesados: Deben estar razonablemente estructurados para permitir su automatización por diversas herramientas
6. Acceso indiscriminado: Disponibilidad para cualquier usuario, sin necesidad de su registro.
7. El formato de los datos debe ser no-propietario: Deben estar disponibles en un formato donde nadie deba tener la exclusividad de su control.
8. Los datos deben estar libre de licencias: No deben estar sujetos a copyright, patentes, o regulaciones secretas. Una razonable privacidad, seguridad y restricciones puede ser aplicada por el gobierno u otros estamentos.

Para llegar a la colaboración y, antes, la participación, es necesario en primer lugar impulsar distintos conceptos que son incrementales, datos públicos, interoperabilidad, semántica, opendata hasta el concepto RISP (Reutilización de Información del Sector Público). Un modelo conceptual interesante para entender cómo se llega al Open Government y también para visualizar hasta donde interviene el Estado para que sea la ciudadanía la que continúe, es el que aparece en el CTIC⁵ que es un Centro Tecnológico especializado en TIC, que forma parte de la Red de Centros Tecnológicos del Principado de Asturias.

⁵ Knowledge for Government Transformation, CTG, University at Albany, Annual Report, 2009.

DIAGRAMA 1
MODELO CONCEPTUAL DE OPEN GOVERNMENT



Fuente: Centro Tecnológico especializado en TIC (CTIC).

El desafío de *Open Government* reside en que todos estos datos son definidos y agrupados de manera diferente por distintas agencias y programas de gobierno. Involucran usualmente una variedad de sistemas para su procesamiento y también en diferentes horizontes de tiempo. Adicionalmente, el usuario necesita saber el contexto sobre el cual la información se proporciona, esto incluye definiciones, recomendaciones sobre el uso de los datos, limitaciones y alcances. La información necesita ser organizada por temas, por periodos de tiempo y otras clasificaciones que faciliten al usuario encontrar lo que busca, usarlo, compartirlo y manipularlo en diferentes formas.

En resumen *Open Government* o Gobierno Abierto pretende proporcionar datos útiles con alta usabilidad, ello significa poner más atención a las necesidades del usuario de manera que la información generada alcance el ideal de ser personalizada (“fitness for use”). El objetivo en definitiva es permitir que las personas y las organizaciones externas al gobierno encuentren, bajen, analicen, comparen, integren y combinen datos con otra información de modo que les proporcione valor público y quede este resultado disponible para otros usuarios.

C. Modelos de evolución del gobierno electrónico

El GE conforma un proceso evolutivo, por esta razón los gobiernos están dedicando alta prioridad a la adopción de herramientas TIC y a las reformas institucionales asociadas. Es importante, por tanto, entender el ciclo de vida del desarrollo de un GE. La ONU ha definido un marco de evolución que permite clasificar iniciativas de Gobierno Electrónico, según su nivel de madurez, en este marco, se han clasificado cinco niveles evolutivos de acuerdo al grado de desarrollo en el que se encuentra enmarcado el GE, estos son:

- **Presencia emergente:** El país asume el compromiso de desarrollar Gobierno Electrónico, pero sólo información básica se brinda a través de Internet
- **Presencia ampliada:** La presencia en línea del país se expande. Crece la cantidad de sitios Web, y se provee interacción a través de medios más sofisticados (búsqueda en sitios Web e interacción a través de correo electrónico).

- **Presencia interactiva:** Existe una presencia masiva de organizaciones gubernamentales en la Web, y se ofrecen servicios con interacción más sofisticada, por ejemplo, llenado y envío de formularios electrónicos.
- **Presencia transaccional:** El Estado ofrece transacciones completas y seguras tales como: obtención de visas y pasaportes, certificados de nacimiento y defunción, pago de multas y impuestos, etc.
- **Integración total:** Acceso instantáneo a servicios de manera integrada. El usuario no percibe las fronteras entre los distintos servicios.

DIAGRAMA 2
MODELO DE MADUREZ DE LAS INICIATIVAS DE GE



Fuente: Elaboración propia en base a modelo ONU y Fases de GE Gartner Group.

En la medida en que el nivel de madurez va aumentando, la complejidad de los sistemas también aumenta, por otro lado asociado al grado de madurez en la que se encuentra el GE también se asocia una evolución tecnológica y cultural, ya que la incorporación de herramientas TIC en la gestión pública otorga grandes beneficios a todo nivel tanto de los estamentos público como de la sociedad en su conjunto.

D. Beneficios del gobierno electrónico

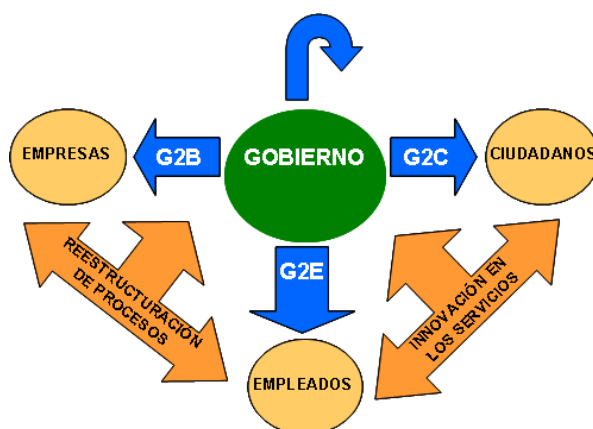
El GE entrega beneficios directos a la comunidad en general, tales como: eliminación de las barreras de tiempo y espacio, facilidad en las comunicaciones, acceso igualitario a la información, aumento del intercambio colaborativo entre distintas reparticiones, aumento en la producción de bienes y servicios de valor agregado, en suma, mayor la calidad de vida de los ciudadanos.

Por su parte, la utilización de estas tecnologías en la gestión pública puede traer grandes beneficios pues constituyen pilares fundamentales para la modernización y eficacia del Estado, ayudan al control interno y externo aportando transparencia al sector público, disminuye costos del sector público al compartir recursos, ayudan a la descentralización acercando el gobierno a los ciudadanos y facilitan la participación ciudadana en los procesos de tomas de decisiones, entre otros.

Este nuevo paradigma generado por el GE ha revolucionado la forma de entregar y recibir servicios tanto a los ciudadanos como a las empresas y a los funcionarios de gobierno, logrando alcanzar resultados de acuerdo a cuatro tipos de relaciones:

- G2C: Government to Citizen (Gobierno a Ciudadano)
- G2B: Government to Business (Gobierno a Empresa)
- G2E: Government to Employee (Gobierno a Empleado)

DIAGRAMA 3
MODELO RELACIONAL DE SERVICIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA G2G, G2E, G2B, G2C



Fuente: Elaboración propia.

Estas relaciones son las que permiten la gestión integrada y/o compartida de servicios propios de la Administración Pública. En efecto, a modo de ejemplo, se desarrollan nuevas aplicaciones en Intranet, se integran sistemas, se comparten bases de datos y se desarrollan nuevos procesos transaccionales. Para el desarrollo efectivo del G2G, se utilizan metodologías y estándares abiertos de común aplicación a todos los organismos involucrados, y cobra especial importancia la seguridad en el acceso a los sistemas y aplicaciones. Para lograr la efectividad de esta integración, será necesario en algunos casos, reestructurar procesos, tal vez eliminar otros, e innovar en los servicios prestados.

Estas relaciones entre Gobierno, empleados, ciudadanos y empresas están claramente definidas e identificadas, muchos portales de GE identifican las actividades en forma muy explícita y clara. Sin embargo, en muchos casos, los procedimientos y transacciones pueden ser las mismas, lo cual en algunos casos facilita y en otros complejiza las operaciones. Por tanto, será necesario realizar procesos paulatinos, sensibilizar y hacer partícipe a los actores involucrados y establecer un vínculo estrecho con el sector privado en todo el proceso de implementación del GE, es decir, desde la visión y el proceso de planificación, hasta su implementación, monitoreo y evaluación.

Definamos los tipos de relaciones mencionados:

1. Gobierno a ciudadano (G2C)⁶

Son las iniciativas de GE destinadas a brindar servicios administrativos y de información a los ciudadanos a través de las TIC, o sea, desde cualquier lugar que disponga de acceso y a cualquier hora. Los beneficios que aportan estas iniciativas a los ciudadanos se traducen en ahorros de tiempo y dinero (desplazamientos a las oficinas públicas, esperas en las ventanillas) y flexibilidad, además del acceso a la información actualizada que publica el Gobierno regularmente.

2. Gobierno a empresa, G2B

Son las iniciativas de GE destinadas a brindar servicios administrativos y de información a las empresas a través de las Internet. Es importante considerar el tipo de empresa y el sector al que se está atendiendo, ya que la estrategia de desarrollo debe estar alineada con los intereses y las prioridades del sector privado mayoritario. Los beneficios que aportan estas iniciativas a las empresas son similares a los que consiguen los ciudadanos, en términos de ahorro de tiempo y dinero, y flexibilidad, además se pueden alcanzar importantes ahorros en sus costas administrativas, demostrar transparencia en la gestión pública, agilizar los procesos de licitaciones, entre otros.

3. Gobierno a empleado, G2E

Son las iniciativas que desarrolla un Gobierno para brindar servicios al desarrollo profesional de los empleados de la Administración Pública. Representa una herramienta para la profesionalización y atención a los funcionarios públicos, su capacitación y una mayor participación. No será posible desarrollar ningún tipo de estrategia de GE si no se integra en su construcción a los recursos humanos que forman la estructura administrativa de un Gobierno. Además, es una base para el desarrollo para nuevas capacidades de GE.

4. Gobierno a gobierno, G2G

Responde a la creciente necesidad de coordinación intra-gubernamental para la gestión de diferentes tareas de la Administración Pública: presupuestos, adquisiciones, planificación, gestión de infraestructuras e inventarios, entre otros.

Dependiendo de los actores involucrados, algunos ejemplos de iniciativas de los servicios de un GE se pueden resumir en el siguiente cuadro:

⁶ Artículo sobre “Gobierno Digital” Ministerio Hacienda Costa Rica.

CUADRO 1
EJEMPLOS DE INICIATIVAS DE GE CLASIFICADAS DE ACUERDO AL BENEFICIADO

Iniciativas de Gobierno Electrónico con:	Ejemplos de iniciativas
Ciudadanos (G2C)	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a servicios de información • Educación • Impuestos • Seguro social • Registro Civil • Cultura • Elecciones • Empleo
Empresas (G2B)	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a información • Subvenciones • Obligaciones legales • Pago de impuestos • Patentes • Licitaciones • Venta en línea
Instituciones públicas (G2G)	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a servicios de información entre reparticiones públicas • Provisión de servicios centralizados • Compras públicas • Licitaciones

Fuente: Elaboración propia.

Aún cuando los beneficios que puede brindar la implementación de un GE a todos los niveles de la sociedad son enormes, se pueden encontrar rechazos y reticencias especialmente al interior de los estamentos públicos. Esto debido a que este nuevo paradigma trae consigo un cambio en la manera de pensar, de actuar y de compartir la información. Se requiere hacer reestructuración de procesos, innovación en los servicios, utilización de nuevas tecnologías, etc. Esto provoca resistencias, temores al uso de las nuevas tecnologías, inseguridades al asociar tecnología con pérdida de puestos de trabajo, rechazo a capacitarse en áreas nuevas, etc. A menudo este cambio se percibe por parte de algunos funcionarios como una pérdida de poder, especialmente cuando éste se ha construido sobre la base de haberse apropiado de información que ahora será de amplio acceso y compartida por todos.

Beneficios como mejoramiento de la calidad en la prestación de servicios públicos, eficiencia, eficacia, y transparencia, entre otros, son los beneficios más tangibles como resultado de la implementación de un GE.

Una forma útil de presentar estos beneficios es entendiéndolos como resultados de ciertas acciones e iniciativas de gobierno electrónico⁷, en otras palabras, cómo los proyectos que harán posible materializar estos cambios entregarán beneficios a la ciudadanía. En este sentido, los beneficios podrían resumirse de la siguiente manera:

5. Mejoramiento de la calidad de los servicios públicos

Uno de los principales resultados potenciales del GE que se ha identificado en estudios previos es el mejoramiento de la calidad en los servicios públicos⁸. Esto no sólo se refiere a la conveniencia de tener acceso a información y servicios gubernamentales 24 horas del día los 7 días de la semana, sino también al mejoramiento sustancial de los productos, procesos y atención a los ciudadanos.

⁷ Mary M. Brown & Brudney, 2004; Dawes & Prefontaine, 2003; Gant, Gant, & Johnson, 2002; OECD, 2003; West, 2004a.

⁸ Mary M. Brown & Brudney, 2004; Dawes & Prefontaine, 2003; Gant, Gant, & Johnson, 2002; OECD, 2003; West, 2004a.

6. Eficiencia y productividad en los procesos y operación gubernamental

Las labores gubernamentales son muy diversas y los recursos siempre son escasos. Uno de los grandes objetivos del GE es elevar la productividad de las organizaciones públicas y hacer más eficientes los procesos y acciones desarrolladas por entidades gubernamentales⁹.

7. Transparencia y rendición de cuentas

Un beneficio potencial, especialmente interesante para países con problemas de corrupción, es que las tecnologías de información y comunicación pueden fomentar y facilitar la transparencia de las labores gubernamentales y los procesos de rendición de cuentas¹⁰. El acceso y disponibilidad de información relevante sobre finanzas, recursos humanos y otros temas que hasta hace algunos años eran sólo accesibles para un selecto grupo de actores sociales, tiene el potencial de transformar radicalmente las relaciones entre el aparato administrativo del gobierno, los ciudadanos y sus representantes políticos.

8. Participación ciudadana

Para que un gobierno democrático funcione, es necesario que los ciudadanos tengan oportunidades de participar de forma real y efectiva en las decisiones públicas. Algunos mecanismos específicos son foros virtuales y “chats”, en donde los ciudadanos pueden compartir sus opiniones en la comodidad de sus hogares. Procesos de participación que solían ser para una minoría selecta de grupos de interés como “comentarios a regulaciones” (e-rulemaking) han comenzado a beneficiarse con opiniones de una base ciudadana más amplia (Fountain, 2003). Sin embargo, las dependencias gubernamentales no siempre están preparadas para los cambios derivados de estos innovadores sistemas de participación ciudadana (Ej. el gran volumen de comentarios recibidos) y su capacidad de respuesta es limitada.

9. Marco regulatorio que respalde el gobierno electrónico

Los gobiernos no son únicamente usuarios de TIC, sino que tienen la capacidad formal de crear normas y reglamentos que respalden y fomenten la implementación de proyectos de GE¹¹. Así, un beneficio adicional del gobierno electrónico es precisamente la creación de un marco regulatorio que respalde y sustente el diseño, implementación, uso y evaluación de tecnologías de información y comunicación al interior del propio gobierno y en sus relaciones con otros actores sociales. Otro ejemplo son reglamentos y normas que facilitan el uso de TIC y la colaboración e intercambio de información entre diferentes dependencias gubernamentales, compañías privadas y organizaciones no gubernamentales.

10. Marco legal y regulatorio que fomente la sociedad de la información

De forma similar al punto anterior, el gobierno tiene la capacidad de regular algunas de las acciones que respecto al uso TIC realicen otras entidades, incluyendo tanto a empresas privadas como a organizaciones no gubernamentales¹². Por tanto un beneficio más del GE puede ser la promulgación de leyes (si el poder legislativo está involucrado), reglamentos y políticas que fomenten el uso y difusión de TIC y comunicación en el marco de lo que se ha denominado la sociedad de la información. Leyes y reglamentos referentes al uso de firmas digitales y programas que impulsan la penetración de computadoras e Internet en lugares remotos o de difícil acceso constituyen ejemplos de este tipo de beneficios.

⁹ Mary Maureen Brown, 2001; Heintze & Bretschneider, 2000; Klein, 2000; Lee & Perry, 2002; OECD, 2003.

¹⁰ Gil-García & Luna-Reyes, 2006; OECD, 2003; Rocheleau, 2003; Eric W. Welch, Hinnant, & Moon, 2005; Eric W. Welch & Wong, 2001.

¹¹ Andersen & Dawes, 1991; Dawes & Nelson, 1995; Gil-García, 2004.

¹² Gil-García & Luna-Reyes, 2006; Helbig, Gil-García, & Ferro, 2005; Rogers & Kingsley, 2004.

E. Burocracia en el sector público y concepto de ventanilla única electrónica del Estado

La visión que tiene el ciudadano de la administración pública ha estado por años concebida en el término “burocracia”. La dificultad que tiene el ciudadano al acceso de las prestaciones públicas, las largas filas que suelen hacer para la realización de un trámite y los horarios de atención que van en desmedro de quienes trabajan, la gran cantidad de formularios que deben llenar, entre otros, han derivado en repensar la entrega más expedita y rápida de un servicio al ciudadano. Así surge el concepto de ventanilla única virtual el cual cambia drásticamente esta mirada con la finalidad de simplificar y poner en línea los trámites más solicitados por las empresas, los ciudadanos, y el propio gobierno.

El concepto fundamental de esta ventanilla es que el usuario tome contacto con el Estado a través de Internet con un único punto de entrada que lo identifica de manera personalizada, independientemente de la oficina pública que atienda su requerimiento. De esta forma el beneficiario de un servicio es atendido a través de una mesa de atención al público virtual superando las mesas de atención al público presenciales que ocasionan inconvenientes en el traslado, pérdidas de tiempo y gastos innecesarios.

Esta plataforma permite avanzar en la implementación de un conjunto de servicios estandarizados que el Estado presta a la comunidad. Los procedimientos de autenticación a través de Internet, los pagos a través de transferencias bancarias empleando la web o la telefonía móvil, son ejemplos de rutinas que están presentes en cualquier trámite que el Estado entrega a una empresa o ciudadano. Los servicios de formularios electrónicos para iniciar gestiones por Internet o la posibilidad de disponer de una base de datos por cada persona física o jurídica, donde el interesado sea el único responsable de consultar y actualizar información personal que luego será reutilizada para cualquier trámite, son muestras claras de prestaciones que facilitan las transacciones electrónicas y trámites en línea.

El correcto diseño de estrategias tecnológicas estandarizadas que viabilicen la implementación de un gobierno en línea con requerimientos de interoperabilidad, de infraestructura, legales y de seguridad sobre servicios transaccionales de GE es la etapa más importante para lograr el éxito de un proyecto TIC gubernamental. Lograr la interoperabilidad de los sistemas de información existentes en diferentes jurisdicciones para intercambiar información relevante es vital para evitar duplicaciones de datos que favorecen la inconsistencia de los procesos de gestión dentro del Estado.

Para lograr esto, se requiere considerar una serie aspectos clave¹³, tales como:

- i) **Infraestructura:** Sobre la diversidad de las redes de comunicación de las entidades públicas, el Estado debe proveer servicios eficientes (velocidad, disponibilidad, seguridad, costos, etc.) entregando tanto a los funcionarios públicos como a los ciudadanos, acceso fácil y oportuno por diversos medios (presencial, Internet, teléfono celular, audio respuesta) a sus servicios e información.
- ii) **Servicios compartidos:** Recursos básicos como redes de comunicación, centros de procesamiento de datos y almacenamiento se pueden compartir entre las diferentes entidades del Estado para lograr economías de escala y calidad homogénea de los servicios para los ciudadanos.
- iii) **Interoperabilidad:** Utilizando tecnologías de integración (Ej.: Middleware de integración) el Estado debe superar incompatibilidades entre procesos y sistemas de información de entidades que no se comunican entre sí. La solución de este tipo de problemas implica definir estándares de intercambio de información y que estos sean adoptados por todas las entidades.
- iv) **Capacidades y conocimiento:** La experiencia que van adquiriendo las entidades públicas se transforma en conocimiento solo si existen mecanismos para estandarizar las prácticas que

¹³ Políticas públicas para el desarrollo de sociedades de información en América Latina y el Caribe; División Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL (Junio 2005).

han probado ser buenas y métodos para capacitar a los funcionarios públicos en la realización de tales prácticas.

F. Las nuevas tendencias en GE

Muchos pensadores y analistas han realizado predicciones sobre el impacto de la tecnología en gobiernos a veces con muy poca precisión dada la dinámica que presentan los cambios tecnológicos. Por esta razón, a continuación se presentan tendencias más que predicciones, es decir, aspectos que actualmente se están desarrollando con más fuerza en países desarrollados y que probablemente nos tocará afrontar en la región en un plazo breve con la ventaja de incorporar las lecciones y adaptaciones siempre que estemos efectivamente preparados para aprender de estas lecciones. Estas tendencias fueron tomadas de un estudio de Waseda University en Japón¹⁴.

1. Recuperación de desastres

Los gobiernos siempre han prestado ayuda a los ciudadanos en desastres naturales, como inundaciones, terremotos, huracanes, etc. Existen interesantes ejemplos de cómo las TIC han sido muy efectivas en la Federal Emergency Management Agency (FEMA) de EEUU para cumplir con su misión. Esta agencia proporciona ayuda preventiva en línea a los dueños de casa para enseñarles que hacer en caso de un desastre.

2. Mayor coordinación entre gobiernos centrales y gobiernos locales

De acuerdo a lo afirmado por Don Tapscott¹⁵ ya en el año 1998, los gobiernos nacionales distribuirán menos dinero a los gobiernos locales, pero más información. De esta forma, las soluciones a los problemas locales se resolverán en forma más autónoma, si es que se maneja adecuadamente, y por lo tanto, en forma más rápida que si emanara del gobierno central. Hoy en día con la irrupción de los sistemas compartidos y plataformas de interoperabilidad se evitarán duplicidad de funciones e información, especialmente en áreas críticas como son la seguridad y la privacidad. De esta forma, muchos países están ahora refocalizando su atención a cómo colaborar más efectivamente entre las agencias y entre agencias con los gobiernos locales. Un ejemplo muy cercano es el esfuerzo que están haciendo algunos municipios para proporcionar permisos de circulación en línea, trámite que involucra necesariamente, al menos en Chile interactuar con agencias del gobierno central e incluso la policía.

3. Cloud computing

“Computación en la nube” es la traducción literal que significa ofrecer servicios de computación a través de Internet. La idea de fondo es que el usuario no tiene necesariamente que ser dueño del hardware y software para recibir los beneficios de un servicio de computación. Según el IEEE la información se almacena de manera permanente en servidores de Internet y se envía al cliente, lo que incluye equipos de escritorio, portátiles, etc. Esto es posible porque la capacidad de memoria de los computadores ha aumentado considerablemente. Por lo tanto, Cloud Computing es un nuevo modelo de negocios que permite al usuario acceder en forma rápida a un catálogo de servicios estandarizados y responder a las necesidades del usuario en forma flexible adaptándose a cargas inusuales de trabajo y pagando sólo por el consumo efectuado. A través de Cloud Computing los gobiernos están paulatinamente apoyando sus proyectos TIC, en este sentido se habla de un nuevo concepto llamado G-Cloud que se refiere a la “nube en el sector público”. Países como Japón, Australia, EEUU, Singapur, Corea, Reino Unido y Dinamarca tienen mayor experiencia en la nube computacional, y de acuerdo al Grupo Gartner, se espera que

¹⁴ “Electronic Governance Benchmarking-Waseda University e-Gov Ranking”, Toshio Obi, Naoko Iwasaki.

¹⁵ Blueprint to the Digital Economy”, 1998.

en 2012 un 20% de las organizaciones gubernamentales eliminan totalmente sus infraestructuras computacionales y utilicen servicios en la nube, con la gestión de un tercero.

En esta perspectiva, el GE puede rápidamente desplegar aplicaciones sin la necesidad de estar acompañado por costosas instalaciones de infraestructura que usualmente tienen una baja utilización y poca flexibilidad. Los facilitadores de la nube como la virtualización y la Grid Computing (Computación distribuida), permitirán disponer de aplicaciones que se podrán adaptar mejor al crecimiento de la demanda sin los costosos y tradicionales upgrades.

4. Participación ciudadana

Las nuevas tecnologías asociadas a la Web 2.0 permiten hacer mucho más fácil a las personas acceder a la información de gobierno que necesitan, a su vez el contenido de la información es de mejor calidad y variedad, al mismo tiempo, les permitirá proveer una retroalimentación al gobierno sobre lo que están recibiendo. Adicionalmente, facilita que la gente se involucre más en los procesos políticos de sus países. Los mecanismos de aplicación y diseminación de tal información por los mismos ciudadanos está cada vez creciendo especialmente entre la gente mayor y por el surgimiento de los teléfonos móviles cada vez más inteligentes.

5. E-Government benchmarking

Destacamos en esta parte algunas conclusiones del reciente taller de la OECD sobre indicadores de gobierno electrónico que tuvo lugar en marzo del 2010 en París:

- Fuerte apoyo a los indicadores complementarios de gobierno electrónico como indicadores de back-office, indicadores de desempeño, indicadores económicamente orientados. Los participantes destacaron la necesidad de disponer de un modelo metodológico común.
- Se decidió establecer una fuerza de tarea de especialistas en indicadores de gobierno electrónico.
- La necesidad de incorporar indicadores de impacto en la recuperación económica por la implementación de proyectos en gobierno electrónico.
- La metodología y modelo a desarrollar para establecer un benchmark de GE, debiera alimentar la publicación *Government at Glance* en su edición del 2011. La importancia de las mediciones de desempeño incluyendo las de gobierno electrónico ha sido destacada por la Unión Europea¹⁶.

6. Cambios de poder al interior del Estado

Finalmente, una reflexión acerca de las tendencias en los cambios de poder por la disponibilidad de información dentro del Estado. En forma creciente estaremos viendo un cambio en el balance en el poder que tienen los funcionarios públicos dado que la información (que proporciona poder) está fluyendo en forma más horizontal que sólo en forma vertical, quedando ahora más fácilmente disponible y accesible a un mayor número de personas dentro de la organización. El resultado es que cada vez se resuelven más problemas en los niveles más bajos de las agencias de gobierno. También es posible que se observen menos conflictos entre las diferentes partes de la organización por malos entendidos o falta de información.

¹⁶ Toward Smarter and more Transparent Government eGovernment status, Spring 2010, OECD e-government project, 25 March 2010

II. Los proyectos TIC en el sector público

El tránsito hacia la Sociedad de la Información plantea transformaciones sin precedentes para el Estado. Esta situación tiene dos aspectos claves y sinérgicos. Uno, el avance vertiginoso de la Internet y las TIC que se proyectan como una gran oportunidad para avanzar en el proceso de reforma modernización del Estado. Por otro lado, la brecha digital, el riesgo de discriminación y exclusión, el exceso de control y monitoreo, la pérdida de la privacidad y la falta de mecanismos de reclamación, la falta de integridad de los datos entre otros, puede representar un importante riesgo en la cohesión y equilibrio de la organización y funcionamiento de las diferentes instancias del Estado.

La Sociedad de la Información, considerada como “un determinado nivel de desarrollo social, económico y tecnológico caracterizado por la participación de diversos agentes (gobierno, empresas, investigadores, centros tecnológicos, organizaciones sociales y ciudadanos) dispuestos a generar, difundir y usar la información para la producción de conocimiento económicamente útil (innovación) a los fines del desarrollo” (Valenti, 2001), considera que para que una sociedad adquiera un modelo de desarrollo relativamente articulado requiere un grado de madurez.

En particular, los países de AL no poseen esta madurez debido a una serie de factores tales como, la ausencia de una entidad técnica con liderazgo y capacidad ejecutiva, la falta de orientación estratégica y programática basada en prioridades, la falta de coordinación entre el sector público, privado y académico y la duplicidad de iniciativas y la dispersión de esfuerzos y recursos.

Cuando hablamos de información, estamos considerando una serie de datos que, unidos, nos permiten disminuir nuestro grado de incertidumbre. Si esta información además nos permite tomar decisiones, entonces estamos hablando de que esta información adquiere valor. Por su parte, la información adquiere valor en la medida que sirve para tomar decisiones, específicamente, que esté actualizada, que sea oportuna, de fácil acceso, segura y fidedigna.

En este contexto, los proyectos TIC dentro del sector público tienen características especiales, las cuales deben ser atendidas y analizadas al momento del diseño y análisis del mismo.

El EGovernment for Development Exchange (eGov4Dev)¹⁷, es un proyecto establecido para generar investigaciones y crear una base de conocimiento de buenas prácticas en gobierno electrónico para ayudar a los países en desarrollo. Investiga fracasos de proyectos TIC en el sector público. Durante el 2002¹⁸ realizaron encuestas en línea, y analizaron 26 casos, que se sumaron a las investigaciones regulares del Instituto. Su metodología utiliza indicadores abiertos permitiendo que los principales involucrados en los proyectos dijeran si han cumplido o no con sus objetivos, tiempos contemplados según la planificación y cumplimiento con los requerimientos de los usuarios.

Con base en los resultados, los proyectos fueron clasificados de la siguiente manera:

- Fracaso Total: nunca se implementó, o se abandonó de inmediato; o se utilizó, pero sin cumplir con los objetivos que se habían fijado.
- Ampliamente Fallido: se lograron algunas metas, pero la mayoría de los usuarios del sistema no obtuvieron los beneficios esperados y experimentaron resultados indeseables de relevancia.
- Éxito Parcial/Fracaso Parcial: algunos de los objetivos se cumplieron pero otros no; o bien, hubo resultados indeseables de significación.
- Ampliamente Exitoso: la mayoría de los usuarios lograron sus objetivos y no sufrieron resultados indeseables.
- Éxito Total: Todos los usuarios cumplieron sus metas y no experimentaron resultados indeseables
- Demasiado Pronto para Evaluar: La implementación apenas concluyó, o hay muy poca evidencia para medir los resultados.

EGov4Dev fundamenta sus resultados en las opiniones y percepciones de quienes les reportan sus casos, sin que haya una comprobación independiente de sus fuentes de información. Por este motivo, es posible que los resultados subestimen la cantidad de fracasos, como reconocen los investigadores. En este contexto los resultados presentados por eGov4Dev son: 35% de los proyectos de TI fueron fracasos totales; 50%, fracasos parciales, y 15%, éxitos.

Los investigadores del eGov4Dev, tienen dos explicaciones que dan cuenta de los fracasos de los proyectos TI en el sector gubernamental. La primera está dada por el Modelo Factor, que identifica 10 variables clave para determinar el destino de una iniciativa: presión externa; deseo político interno; visión/estrategia global; administración del proyecto; administración del cambio; política/interés propio; diseño; competencias; infraestructura tecnológica; y otros (como “suerte” o “perseverancia”). La segunda explicación está dada por el Modelo de la Brecha Diseño-Realidad, que identifica la distancia entre los requerimientos al diseñar un proyecto, y la realidad de la institución. Entre más grande sea esta diferencia, mayor es el riesgo de que el proyecto fracase. Los investigadores destacan que mientras más estratégico es un proyecto de TI, más probabilidades tendrá de fracasar. Esto es así porque la mayoría de los éxitos se encuentran en los niveles operacionales, que automatizan tareas como el procesamiento de datos. En cambio una buena parte de los fracasos parciales tiene que ver con sistemas donde el componente operativo funciona, pero el estratégico no.

¹⁷ Proyecto coordinado por el Institute for Development Policy and Management (IDPM) de la Universidad de Manchester (www.egov4dev.org).

¹⁸ Revista Política Digital. Edición N° 56.

Una posible explicación de porqué los proyectos con un alto componente estratégico tienen una mayor tasa de fallas es que habitualmente éstos han sido liderados y presentados sólo por las Áreas de tecnología de las organizaciones, sin el apoyo concreto de las Áreas de Negocio para las cuales las soluciones estaban dirigidas. La falta de involucramiento de éstas Áreas en la formulación de estos proyectos impacta en dos momentos clave de los proyectos. El primero, ocurre cuando se formaliza como proyecto y se obtienen los recursos para su desarrollo, usualmente los argumentos son básicamente tecnológicos (mejora en los servidores, capacidades de almacenamiento, computadores de escritorio, canales de comunicación, entre otros), por lo que los recursos asignados se restringen y tienen relación directa con el costo de los aspectos tecnológicos argumentados como necesarios. El segundo momento es cuando el proyecto es puesto en marcha y se buscan las necesidades de las Áreas de negocio, éstas al no estar involucradas y al percibir el proyecto como propio del Área de TI, le dedica los menores esfuerzos y compromiso a los resultados, cambiando a los interlocutores e incluso destinando solo a aquellos que tienen más tiempo libre para hacerse cargo (lamentablemente no siempre son las personas más idóneas para el rol). El resultado final es conocido, hay cambios de alcance no previstos, los plazos se alargan y en el peor de los casos el proyecto simplemente se aborta.

En general existen tres ámbitos que inciden en el éxito o fracaso de un proyecto de TI: acciones del Gobierno, aspectos tecnológicos y la gestión.

Si lo vemos desde el Gobierno, se debe tomar en cuenta que los gastos en el Estado tienen el escrutinio público (accountability). Con mucha frecuencia se promocionan proyectos antes de su puesta en marcha, estas prácticas son muy comunes si tenemos en cuenta la variable política y normalmente pone una presión excesiva en el cumplimiento y entrega del proyecto. Por otro lado, el ámbito público tiene normativas jurídicas y regulatorias bastante rígidas y en muchos proyectos se requieren coordinación entre las instituciones lo que hacen más complejos los proyectos TIC.

Desde el punto de vista tecnológico, la velocidad del cambio y la introducción de las nuevas tendencias como la web 2.0 y el G-Cloud es extremadamente acelerada, lo que no está de acuerdo con las velocidades de cambio en el sector público. Los proyectos TIC del Estado están asociados a grandes volúmenes transaccionales y de procesamiento, lo que implica un gran desafío al momento de definir, diseñar y modelar las arquitecturas tecnológicas asociadas.

Por otro lado, el nivel de desarrollo tecnológico y los sistemas desarrollados en general dentro del Estado es tremendamente heterogéneo, lo que hace muy complejo generar interoperabilidad y desarrollar soluciones globales. Por último, se requiere un liderazgo político y reformador y habilidades de gestión y administración de proyectos TI complejos.

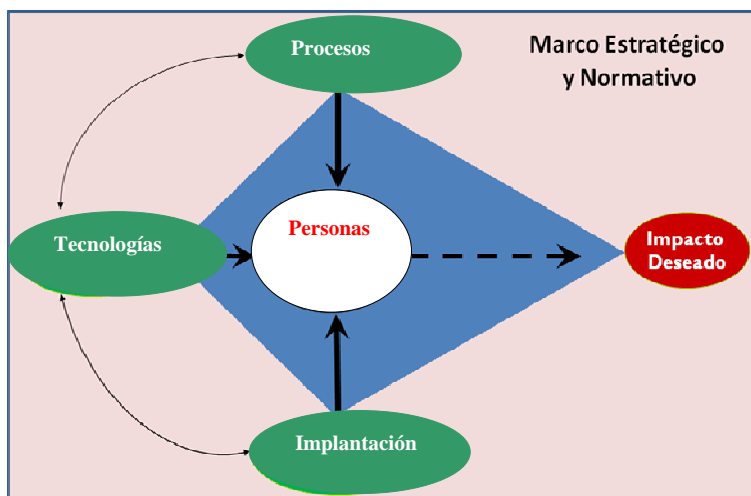
Por su parte, el contexto normativo y estratégico está naturalmente relacionado con las decisiones propias del aparato público, las Leyes, las normativas, los decretos y políticas públicas tendientes a institucionalizar una estrategia y sus prácticas asociadas.

Una variante interesante de lo anterior puede expresarse en los siguientes factores críticos de éxito de los proyectos TI:

- El contexto normativo y estratégico
- Los procesos
- La tecnología
- La implantación

A continuación en la siguiente figura se ilustra el modelo anterior con la relación de estos factores para producir el resultado o impacto deseado.

DIAGRAMA 4
MODELO RELACIONAL EN LA GESTIÓN DE PROYECTOS DE TI



Fuente: Elaboración propia.

Lo interesante de este enfoque es que pone énfasis en la gestión de los proyectos de implantación dado que existen claras falencias en las competencias asociadas al manejo de proyectos complejos donde a menudo se juega el resultado en el buen manejo y gestión del proyecto de implantación de un Sistema.

El gran desafío finalmente, es abordar los proyectos de TI en forma integral considerando la interacción de estos cuatro componentes desde la partida.

III. Formulación de una estrategia de Gobierno Electrónico

Si bien los líderes de gobiernos, sector privado y la sociedad civil son conscientes de que las TIC constituyen un componente importante en la ecuación de desarrollo, resulta menos claro cómo deben establecerse las TIC en los diferentes sectores socio-económicos, así como el papel que estas tecnologías podrían desempeñar para atender temas relativos a inequidad y reducción de la pobreza. En otras palabras como las TIC deberían manejarse para servir a este propósito.

Una herramienta clave para gestionar las TIC en el mediano y largo plazo para el gobierno electrónico es la planificación estratégica de las TIC a nivel de país y más específicamente la planificación del gobierno electrónico la que debería ser coherente con la planificación de las TIC ya mencionada.

Las ventajas de disponer de una sola estrategia de GE o de una estrategia nacional de GE con una hoja de ruta clara hacia el tránsito de las etapas más avanzadas de GE son al menos las siguientes:

- Aumentar la efectividad en el cumplimiento de los objetivos puesto que los recursos no se dispersan, sino que apuntan todos hacia una misma hoja de ruta clara.
- Mejorar la asignación de recursos de manera de evitar duplicidad de esfuerzos, lo que se traduce en una mayor eficiencia del gasto.
- Un desarrollo más armónico entre las diferentes agencias y sectores públicos.
- Disponer de una estrategia común de comunicación y difusión de resultados.

- Facilitar la colaboración entre agencias que por lo demás es parte de la esencia del Gobierno electrónico.
- Racionalizar las necesidades de capacitación de todas las entidades participantes.
- Disminución de los costos de mantenimiento y operación de la infraestructura tecnológica (ejemplo, disponer de una Intranet del Estado o de un sólo hosting para albergar una base de datos tipo Datawarehouse).
- Asegurar el uso de los mismos estándares técnicos en todas las instituciones, junto con facilitar la compatibilidad y portabilidad de los Sistemas informáticos.
- Disponer de un marco orientador que de sentido a las iniciativas o proyectos nuevos o en curso. (por ejemplo orientándolas hacia el mejoramiento de la gestión pública)

En general el uso de la Planificación Estratégica (PE) en el ámbito público se concibe como una herramienta imprescindible para la identificación de las prioridades y asignación de recursos¹⁹. La Planificación Estratégica es un proceso que antecede al control de gestión, puesto que permite y facilita el seguimiento de los objetivos establecidos de cada iniciativa derivada del PE para el cumplimiento de la misión de la institución. Por lo tanto es un requisito necesario para el control y evaluación de los resultados.

Así como la PE debe ser un proceso periódico en las organizaciones del mismo modo el plan estratégico del GE es necesario que se revise sobre la base de las retroalimentaciones recibidas respecto de los resultados alcanzados.

A. Formulando una estrategia

Al formular una estrategia de GE, es aconsejable disponer de un modelo de desarrollo sobre el cual se establecerán las iniciativas, por ejemplo, políticas respecto del uso de estándares de telecomunicaciones, estándares y especificaciones técnicas para lograr la interoperabilidad de los servicios, políticas para la construcción de sitios Web, políticas para la construcción de metadatos.

El proceso de elaboración de una Estrategia de Gobierno Electrónico suele comenzar con la elaboración y presentación de un plan básico, un primer documento acerca de la utilización de las TIC que, sin alcanzar el nivel de desarrollo y detalle que debe tener una estrategia, sirve como base para iniciar una discusión ordenada y un proceso consultivo para perfeccionar el documento. (OEA).

Las mejores prácticas de planificación estratégica y en particular para disponer de una estrategia de GE insisten en que deben considerarse los siguientes factores:

1. Diagnóstico de la situación actual

Corresponde al diagnóstico previo para saber cuál es la situación de la que se parte, que se compone de aspectos técnicos tales como estadísticas de infraestructura con la que se cuenta, niveles de penetración de las TIC, particularmente del Internet en la población, y de aspectos socio-políticos tales como niveles de resistencia al cambio, noción de prioridad, niveles de “alfabetismo tecnológico”, entre otras variables. Este diagnóstico se puede complementar con los ranking y estudios internacionales de gobierno electrónico o de “e-Readiness”. Un instrumento muy difundido y útil para este propósito es hacer un análisis FODA, esto es explorar no solo las debilidades y fortalezas en el ámbito tecnológico y de GE de la institución, sino que también aspectos externos como son las posibles amenazas que es necesario enfrentar y las oportunidades a aprovechar.

¹⁹ Ver Manuel de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño del Sector Público, Mariana Armijo, ILPES-Cepal, 2008.

2. Visión, objetivos y metas estratégicas del GE

Estos son los elementos formales de toda estrategia y consisten, por un lado, en la sistematización y expresión de los propósitos fundamentales y permanentes que se persiguen con la estrategia y, por otro, las metas concretas que se han fijado y que son de carácter dinámico. En el caso de la visión, la componen aspectos que pueden incluso elevarse a nociones y planteamientos filosóficos y valóricos que van a definir la dirección a la que tienen que apuntar los objetivos y proyectos específicos. Nociones tales como eficiencia, transparencia, generación de valor público, acercar el gobierno a los ciudadanos, constituyen ejemplos de ello. Los objetivos son metas muy concretas tales como reducción de tiempos de procesamiento burocrático, aumento de niveles de satisfacción ciudadana, colaboración inter-institucional. Generalmente en torno a los objetivos que deben ser pocos (2 a 3) se establecen directrices o ejes estratégicos, estos generalmente establecen ciertas áreas temáticas en tono a lo cual se agruparan los proyectos específico. A su vez para cada eje se establecen metas concretas que deben cumplirse, las que deben controlarse a través de métricas.

En el siguiente ejemplo se muestra la relación entre ejes, metas y métricas.

CUADRO 2
EJEMPLO DE CORRELACIÓN ENTRE LOS ELEMENTOS DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DEL GE

Eje Estratégico	Metas	Métricas
1 Desarrollar la Infraestructura y Back-office	<ul style="list-style-type: none"> • Triplicar el acceso a Internet promedio del país o al menos cubrir el 70% de la población de las áreas urbanas y el 60% de las áreas rurales con una red confiable y de alta capacidad^a. • Bajar significativamente el costo de acceso a internet para la población. • Disponer de una Intranet del Estado de alta disponibilidad y bajo costo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de la penetración promedio de internet desde un 6% a un 18%. • Bajar el Costo de acceso desde \$65 a \$19 (Referencia: 512kbps) • Reducir los precios de banda ancha, en un 70% para 512 Kbps (de \$ 65 a \$ 21). • Reducción de los costos de acceso a la Intranet de un 20% a una velocidad de 1 Mbps.
2. Aumentar la Alfabetización y Acceso Digital	<ul style="list-style-type: none"> • Proveer de Telecentros a 60 centros de rehabilitación social (100%). • Reactivar el proyecto de Telecentros • Capacitación al 80% de los funcionarios públicos en el uso de las TIC de manera de lograr un impacto positivo en el desempeño de sus funciones^a. 	<ul style="list-style-type: none"> • 60 Centros de rehabilitación con tecnología de telecentro funcionando • Los 1120 Telecentros funcionando. • Encuesta de satisfacción de Usuarios de Telecentros muestra más del 50% satisfechos o muy satisfechos • 80% de los funcionarios públicos involucrados en los servicios públicos más relevantes^b, con al menos un curso básico de las TIC
3. Mejorar el Servicio a las Organizaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Mejoramiento significativo en el tiempo de creación de una empresa. • Agilización de trámites de licencias de funcionamiento y permisos de construcción en las municipalidades de Quito y Manta. • Aumento de la transparencia de las licitaciones públicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejoramiento de un 80% en el tiempo para creación de una nueva empresa. • Disminución de un 80% en el tiempo de tramitación de licencias de funcionamiento y permisos de construcción. • El 80% de total de Licitaciones públicas de los organismos dependientes del gobierno central han sido publicadas en el Portal www.compraspublicas.gov.ec
4. Mejorar el Servicio al Ciudadano	<ul style="list-style-type: none"> • Mejoramiento significativo de la calidad de atención en el Registro Civil. • Aumento de la proporción de trámites que se hacen en línea. 	<ul style="list-style-type: none"> • En encuesta de satisfacción a usuarios, más del 50% se encuentra Algo o muy Satisfecho con la atención de los servicios gubernamentales. • Un 30% de los trámites en el Registro Civil se realizan en línea.

Fuente: Elaboración propia

a Esto fue Tomado de Compromiso de San Salvador, Segunda Conferencia Ministerial sobre sociedad de la Información de América Latina y el Caribe, Capítulo II y IV.

b Nos referimos para esta etapa a lo menos los siguientes servicios: Registro Civil, IESS, SRI, Aduanas y Justicia.

3. Entorno legal y regulatorio

En este ámbito, el Estado o instancia generadora de la estrategia ha de contemplar todos aquellos aspectos normativos que puedan generar confianza en los usuarios de los sistemas y plataformas y de aquellos actores que requieran de seguridad jurídica para operar esos sistemas y plataformas y celebrar alianzas y contratos con el sector público. Existen varios proyectos, comunes a muchas estrategias, que demandan normas especiales tales como las transacciones electrónicas que el Estado puede querer ofrecer y que requieren de leyes especializadas que regulen el uso de firmas electrónicas, la facturación electrónica, el tratamiento legal de los mensajes de datos (e-mails), normas de protección para datos personales y protección de la privacidad, compras públicas electrónicas, entre otros.

4. Política de comunicaciones

El objetivo de una política o estrategia comunicacional es facilitar la implantación de la estrategia posibilitando los apoyos necesarios para su éxito. Para ello es fundamental disponer de un mecanismo expedito de identificación y difusión de los beneficios y ahorros que la estrategia y los proyectos que la componen tienen para los ciudadanos y el Estado. Por lo tanto, hay que hacer dos distinciones fundamentales, la primera consiste en la selección y validación de un proyecto determinado en consideración al beneficio real que genera. La segunda, tiene relación con la promoción del beneficio como herramienta de marketing para legitimar la acción gubernamental y lograr un efecto reproductor de la práctica exitosa (OEA).

5. Agenda priorizada de proyectos

Este es un aspecto básico de la estrategia de implantación pues representa precisamente el resultado de la estrategia que se desea implantar. Es un punto sensible, pues es posible que algunos proyectos resulten no alineados con los objetivos estratégicos y será necesario reformularlos o simplemente abortarlos dependiendo en la etapa en que se encuentren, ello puede generar algunas resistencias de los responsables de tales proyectos. Deben establecerse criterios consensuados de priorización de proyectos, algunos de los cuales son la conocida expresión inglesa quick-win, esto es privilegiar aquellos proyectos que producen resultados rápidos de alto impacto, pues permite legitimar la estrategia entre los actores involucrados (stakeholders). Otros criterios se relacionan con la mayor o menor rentabilidad social, proyectos que se encuentran en su fase terminal, fomento a los pequeños y medianos productores (Pymes), etc.

6. Definición y organización de la institucionalidad responsable

En este punto debemos distinguir la identificación y selección del grupo de trabajo que llevará a cabo la estrategia y de construir la institucionalidad de carácter más permanente y que será la responsable en el futuro de continuar la tarea. Para la constitución del primer grupo de trabajo se debe buscar un mecanismo para incorporar a actores estratégicos al proceso de elaboración de la Estrategia de GE. Este es un elemento que puede tener distintos grados de especificidad, llegando en algunos casos a determinar en el propio texto de la estrategia general, quienes han de integrar estos grupos de trabajo con enfoques y responsabilidades variadas, eliminando cualquier tipo de discrecionalidad en la conformación de estos grupos. En otros casos, la estrategia se limita a incorporar el concepto de grupo de trabajo dejando libertad para su conformación y demás características y funciones que se le asignen.

En cuanto a la institucionalidad hay variadas maneras de organizar la ejecución de la estrategia, y la experiencia internacional representa un buen punto de referencia (ver más detalles en el punto 3.3). Ella nos muestra que en las etapas iniciales de GE se aconseja disponer de una sola entidad con un control central firme y monolítico de las iniciativas, tanto para las decisiones estratégicas, tácticas u operacionales, cautelando el apego estricto a los principios y políticas definidos en la estrategia. Tal control debe estar muy cerca de la autoridad máxima del país y con acceso a recursos con el fin de resolver oportunamente los naturales conflictos que pueden producirse. Ejemplos en esta dirección son, Reach de Irlanda, e-GU del Reino Unido y AGIMO de Australia; la más fuerte es NIA de Corea. A su

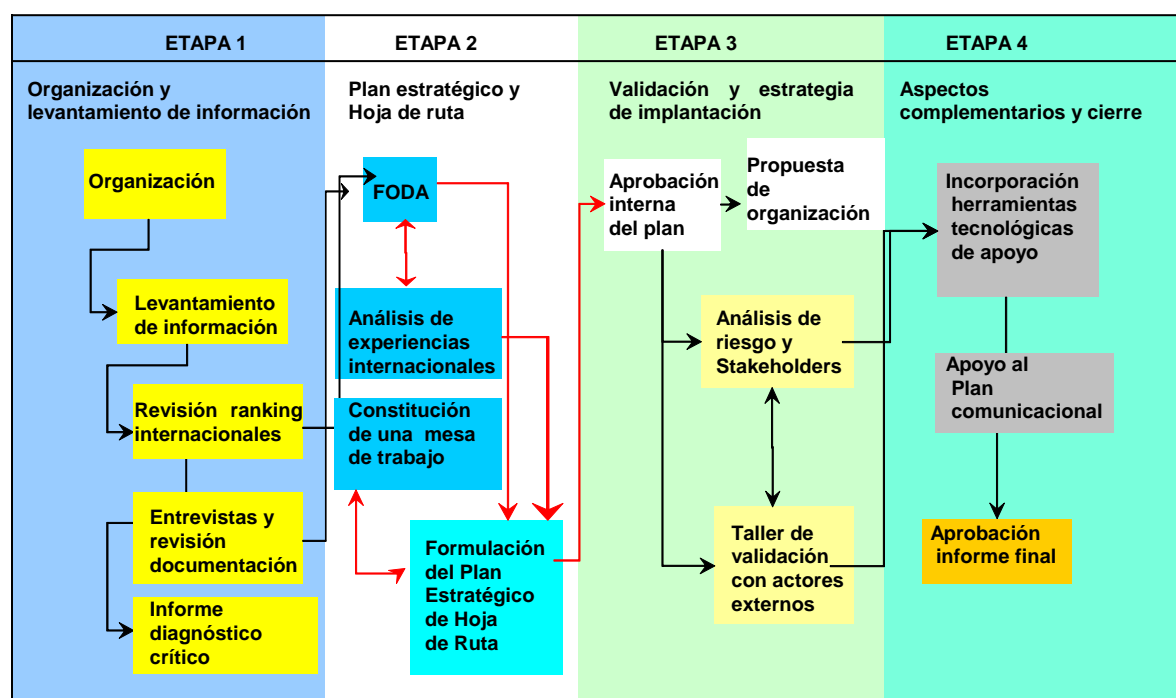
vez en la medida que el país avanza hacia etapas más maduras el control puede ser más descentralizado dando espacios a una mayor participación a actores relevantes de la sociedad.

7. Análisis de “stakeholders”

El propósito del análisis es identificar personas, o grupos o instituciones que al verse afectadas por el proyecto, (en este caso la Implantación de la estrategia) puedan tener algún impacto ya sea negativo o positivo en el logro de sus objetivos. La ventaja es que permite planificar oportunamente actividades para contrarrestar los potenciales riesgos asociados a estas personas y además generar actividades que permitan fortalecer a los potenciales aliados.

Finalmente, y para ilustrar con un caso real la formulación de una estrategia de GE, se presenta el siguiente cuadro con los pasos seguidos en el proceso.

DIAGRAMA 5
ETAPAS DEL PROCESO DE FORMULACIÓN DE UNA ESTRATEGIA DE GE



Fuente: Elaboración propia.

B. Las agendas o planificación de GE en el mundo

Las denominadas agendas o planes son los términos que comúnmente los gobiernos de la región usan para denominar el mecanismo para el desarrollo “armónico y coherente” de las iniciativas de GE. Habitualmente comprenden un periodo de 3 a 5 años. Idealmente las agendas deben estar alineadas con los objetivos estratégicos del desarrollo tecnológico y digital del país.

Por ejemplo La estrategia del Australia se denomina “Responsive Government: A New Service Agenda” “Responsive Government” es un intento por mejorar la coordinación en la entrega de servicios (que se reconoce han sido a veces descoordinados y ad-hoc), y establece que el foco de las nuevas iniciativas gubernamentales debe estar centrado en los ciudadanos (procurando además ahorrar costos al gobierno). Se plantea que la aplicación de TIC debe estar acompañada de una reformulación de los

procesos gubernamentales. Esta estrategia es liderada por AGIMO. Su misión es: “hacer de Australia un líder en la aplicación de TIC para la administración y servicios gubernamentales”.

En el caso de Canadá, entre 1999 y 2006 se aplicó la estrategia denominada “Government On-Line” (GOL), la cual cumplió todos sus objetivos, los cuales eran:

- Disponibilizar al gobierno en modalidad 24/7, en francés e inglés
- Disponibilizar en línea los 130 servicios más comúnmente usados
- Proteger las transacciones online mediante redes e infraestructura segura, y resguardar la información personal.

Canadá, ha desarrollado una Arquitectura de Referencia enfocada en los aspectos que el gobierno definió son comunes para todas las agencias, y a la vez fomentan la colaboración entre agencias para los componentes que no son comunes a todos, pero que sí tienen alguna comunidad de interés.

La fase actual de GE, está más enfocada en desarrollar un marco de referencia para la gestión de las inversiones que le permita al gobierno central optimizar sus recursos y garantizar interoperabilidad entre las agencias.

En el caso de Suecia su misión es pretender ser la primera sociedad de la información plena (política TI adoptada por el parlamento el año 2000). Sus tareas prioritarias son:

- Aumentar la confianza de los ciudadanos en las TI
- Mejorar las capacidades de los usuarios para el uso de las TI
- Mejorar el acceso a los servicios TI

La estrategia se encuentra documentada en “Public Administration in the Service of Democracy - an Action Programme”, y básicamente apunta a tres aspectos:

- Otorgar acceso a información y servicios públicos 24x7.
- Fortalecer la democracia, aumentando la participación ciudadana en el desarrollo de políticas y en la toma de decisiones.
- Ofrecer un enfoque de acceso multicanal al gobierno: Internet, cara-a-cara, telefonía fija y celular.

El Gobierno es descentralizado, por lo que se limita a establecer las metas y remover obstáculos, como aspectos legales y soporte (guías y estándares), y a asegurar que exista la infraestructura común necesaria. Las agencias son autónomas, responsables de implementar las políticas gubernamentales, tienen libertad para decidir cómo usarán sus recursos para entregar los servicios esperados, aunque son supervisadas por el gobierno.

En Suecia, sin embargo, se reconoce la posibilidad de duplicidad de esfuerzos dado el alto grado de libertad de las agencias, por lo cual se ha comenzado estudios sobre EA (Arquitectura Empresarial), y sobre cómo crear un framework de interoperabilidad nacional comparable al e-GIF inglés (e.g., [Statskontoret2005]).

En resumen las agencias toman responsabilidades de cuatro tipos:

- Nivel estratégico (decisión)
- Nivel táctico (coordinación)
- Nivel operacional (ejecución)
- Protección de datos

En etapas tempranas, las tres primeras responsabilidades están fusionadas en un sólo organismo, el cual se apoya en organismos consultivos específicos para cada nivel. En los modelos maduros la situación difiere. Por ejemplo, en el Reino Unido dos agencias colaboran a nivel estratégico (e-GU, CIO Council) y una de ellas se encarga además del nivel táctico (e-GU ha sido recientemente designada como “Transformational Government Group”); el nivel operacional es responsabilidad compartida de e-GU, los servicios públicos, y los gobiernos locales.

Recientemente, la Unión Europea publicó su plan de Acción Europeo de Gobierno Electrónico en los estados miembros 2011-2015²⁰, este plan se basa en las definiciones de la Agenda Digital la cual se inserta en la estrategia de desarrollo de largo plazo EU2020 como el mecanismo para producir los cambios necesarios. El plan centra todas sus definiciones en la visión que planteó la declaración de Malmö, donde indica que las administraciones públicas de los países miembros de la Unión al 2015: “serán reconocidas por ser abiertas, flexibles y colaboradoras en sus relaciones con los ciudadanos. Utilizarán las prácticas de gobierno electrónico para incrementar su eficiencia y eficacia y para mejorar constantemente sus servicios de manera de atender los diferentes requerimientos de los usuarios y maximizar el valor público, apoyando la transición de Europa hacia la economía del conocimiento”.

En el caso de EEUU, La Federal CIO Council es el principal órgano inter-agencia para mejorar las prácticas acerca del uso de recursos de información federales, también emite recomendaciones para políticas, procedimientos y estándares de gestión de TI.

El “Clinger-Cohen Act” de 1996 ordenó que las agencias federales debían desarrollar y mantener arquitecturas de TI a fin de promover el intercambio de información entre agencias y maximizar los beneficios de las inversiones TI. Como consecuencia de lo anterior, en Septiembre de 1999 el “CIO Council” publica el “Federal Enterprise Architecture Framework” (FEAF) que se constituye en el trabajo seminal en el ámbito de arquitecturas de gobierno electrónico. Para materializar el FEAF se constituye la Federal Enterprise Architecture (FEA), así el FEA debe fomentar el uso de tecnologías digitales para transformar las operaciones gubernamentales a fin de mejorar la efectividad, la eficiencia y la entrega de servicios. En otras palabras, debe maximizar las inversiones en TI para asegurar interoperabilidad y minimizar redundancia, e integrar las revisiones del desempeño y beneficios de esas inversiones.

La mayoría de los países desarrollados definen algún tipo de estrategia gubernamental que se relaciona con GE, la cual incluye objetivos específicos a alcanzar para el sector público. El siguiente listado resume los más comunes:

1. Poner el foco de los servicios públicos en el ciudadano. Esto involucra organizar los servicios según las necesidades de los ciudadanos y no según la estructura orgánica de cada servicio.
2. Mejorar la calidad de los servidores públicos (más capacitados para entregar mejores servicios).
3. Disponibilizar la entrega de servicios del gobierno en modo 24x7 y con ventanilla única de servicios para ciudadanos y empresas.
4. Disponibilidad de acceso al gobierno a través de múltiples canales (Internet, presencial, teléfono, celular, etc.).
5. Aumentar la calidad de los servicios y al mismo tiempo disminuir el costo de entregarlos (mayor eficiencia y eficacia). Maximizar el beneficio de las inversiones en TI para los ciudadanos (value for money).
6. Disminuir la desigualdad de acceso entre los ciudadanos al gobierno.
7. Aumentar la participación de los ciudadanos en el gobierno.

²⁰ Alejandro Barros; <http://www.alejandrobarrros.com/>; <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/137>.

Una vez determinadas las directrices estratégicas, el GE se define como una herramienta para alcanzar estos objetivos de negocio.

En las estrategias de cada gobierno se deja ver sobre cuáles puntos se hará énfasis, y si emplearán un enfoque centralizado (e.g. Reino Unido, Corea) o distribuido (e.g. EE.UU., Suecia) para lograr los objetivos de negocio a través del gobierno electrónico.

IV. Reflexión final

Factores tan diversos como las tecnologías, las personas, las políticas públicas, aspectos normativos, la gestión de proyectos y los procesos, juegan un rol determinante en el éxito de la gestión pública. El desafío es entender sus interrelaciones en interdependencias y cómo las TIC interactúan con estos factores para lograr en definitiva un mayor valor público²¹.

El uso “adecuado” de las TIC en el ámbito público no es una tarea trivial, no sólo por las complejidades propias de este sector y por las cuantiosas inversiones que habitualmente involucran los proyectos TI asociados, sino también por los radicales impactos que producen hacia los beneficiarios directos: la ciudadanía y las empresas. Para producir tales efectos es necesario que la burocracia interna del Estado deba sufrir cambios, por ejemplo, el aumento del intercambio colaborativo entre las distintas agencias al compartir recursos e información, permite aprovechar sinergias que hacen más eficientes los procesos de negocio de las agencias involucradas.

El desarrollo del GE y su variante más amplia que es la gobernabilidad digital (e-governance), está siendo abordado en forma interdisciplinaria por importantes universidades y centros de investigación en el mundo²².

²¹ Fundamentalmente se refiere al valor creado por los gobiernos mediante servicios. Será valioso en la medida que los ciudadanos estén dispuestos a recluirse a algo para obtenerlo. Para profundizar en el tema ver el libro de MarkH. Moore “Creating Public Value”.

²² Al respecto el lector interesado puede revisar un Centro en Alemania (<http://www.egov-zentrum.fraunhofer.de/>). En EEUU destacamos: <http://www.ctg.albany.edu/>. Otro interesante es el United Nation University: <http://www.egov.iist.unu.edu/index.php/?cegov/center>.

Los congresos y conferencias en GE convocan año a año a numerosos expertos en el tema que provienen de variados campos del conocimiento como la informática, la ciencia política, la administración pública, las políticas públicas, entre otros.

En este documento introductorio al tema, se pretendió esbozar los aspectos más relevantes del GE para que los servidores públicos y tomadores de decisión del sector tomen conciencia de la importancia que es conocer cómo una adecuada introducción de las TIC en el Estado puede producir mejoras dramáticas en la gestión pública y en manera como el Estado se relaciona con los ciudadanos y empresas. Es por ello que se hizo incapié en la necesidad de disponer de una hoja de ruta o un marco estratégico común y consensuado hacia donde avanzar, tanto para cada agencia como globalmente para el país, ello como una condición necesaria para un desarrollo armónico de las iniciativas de GE, de lo contrario, los desarrollos serán muy heterogéneos entre las agencias, no se aprovecharán las naturales sinergias y se reducirán los beneficios de una adecuada interoperación de los organismos públicos.

Otro aspecto relevante que fue tratado en este documento y donde existen enormes desafíos es en el desarrollo e implantación de proyectos TI relacionados con GE. Se realizó un análisis pormenorizado de las causas más frecuentes de fallas y de la necesidad de un involucramiento temprano y simultáneo de las unidades de negocio afectadas junto el área informática para garantizar una visión global, no sólo de los aspectos técnicos, sino de su interrelación con aspectos estratégicos del negocio. Una recomendación básica al respecto es seguir los criterios y las pautas de estándares reconocidos a nivel internacional como los del PMI (Project Management Institute) y su guía PMBOK. También los organismos multilaterales como el Banco Mundial y el BID poseen pautas claras al respecto.

Finalmente, esperamos que este documento posibilite un intercambio de conocimientos y experiencias contribuyendo así a una mayor conciencia a nivel regional sobre la gran oportunidad que presentan las TIC para el desarrollo social de la Región y en definitiva para la incorporación de vastos sectores vulnerables a la sociedad del conocimiento.

Bibliografía

- Araya Dujisin, R. y Porrúa, M. [2004], Ed. América Latina puntogob. “Casos y tendencias en gobierno electrónico” FLACSO. Santiago de Chile y OEA. 2004.
- Bernadi Gil, X. y Bayona Rocamora, A. [2002], “Descentralización, cooperación y gobierno electrónico”. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal.
- BID. Autores: Anita, R.; Bendersky, M.; Valenti, R. Manual.gob. [2003] Estrategias de Gobierno Electrónico en los países de la Región 1: La definición de un modelo de análisis y estudio de casos. Washington, D.C.
- Bonnefoy Juan Cristóbal y Armijo Marianela; “Indicadores de desempeño en el sector público”; Serie Manuales No 45 del ILPES <http://www.eclac.cl/cgibin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/23572/P23572.xml&xsl=/ilpes/tpl/p9f.xsl&base=/ilpes/tpl/top-bottom.xslt>.
- CEPAL [2005], “Políticas públicas para el desarrollo de sociedades de información en América Latina y el Caribe”; División Desarrollo Productivo Empresarial, <http://www.eclac.cl/cgibin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/21575/P21575.xml&xsl=/ddpe/tpl/p9f.xsl&base=/socinfo/tpl/top-bottom.xslt>
- Chile. Gobierno Electrónico en Chile: Estado del Arte. Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (Chile).
- Fountain Jane E., The Brookings Institution, 2001. “Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change”.
- Items International and Hernán Moreno Escobar [2007], “E-Government architectures, technical and political situation in Latin America”; <http://www.eclac.cl/cgibin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/7/28647/P28647.xml&xsl=/ddpe/tpl-i/p9f.xsl&base=/socinfo/tpl/top-bottom.xslt>
- Moore. [1995], Mark H. Moore, Creating Public Value: Strategic Management in Government, Harvard University Press, 1995.

- Moreno Escobar Hernán, Hugo Sin Triana y Sérgio Caino Silveira Netto [2007] “Conceptualización de arquitectura de gobierno electrónico y plataforma de interoperabilidad para América Latina y el Caribe <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/29680/P29680.xml&xsl=/ddpe/tpl/p9f.xsl&base=/socinfo/tpl/top-bottom.xslt>.”
- “E-Government architectures, technical and political situation in Latin America”; Items International and Hernán Moreno Escobar [2007] <http://www.eclac.cl/cgibin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/7/28647/P28647.xml&xsl=/ddpe/tpl-i/p9f.xsl&base=/socinfo/tpl/top-bottom.xslt>
- Naciones Unidas. United Nations E-Government Survey 2010. Leveraging e-government at a time of Financial and economic crisis.
- PRYME, [2002] MINSEGPRES. “Catastro de Trámites Públicos y Generación de Ventanillas Públicas”, Proyecto de Reforma y Modernización del Estado.
- Rivera, E. [2003]. Nueva Economía, Gobierno Electrónico y Reforma del Estado. Editorial Universitaria, Chile.

I L P E S



C E P A L

Serie

gestión pública

Números publicados

**El listado completo así como los archivos pdf
están disponibles en www.cepal.org/publicaciones**

- 73 El gobierno electrónico en la gestión pública, Alejandra Naser, Gastón Concha (LC/L.3313-P, LC/IP/L.308) No de venta: S.11.II.G.31 (US\$10), 2010.
- 72 Competitividad, Redes de Empresas y Cooperación Empresarial, Marco Dini (LC/L.3264-P) No de venta S.10.G.69 (US\$10), 2010.
- 71 Reglas fiscales en Argentina: el caso de la Ley de Responsabilidad Fiscal y los programas de asistencia financiera, Ariel D. Melamud (LC/L.3186-P, LC/IP/L.303) No de venta: S.10.II.G.27 (US\$10), 2010.
- 70 La política tributaria heterodoxa en los países de América Latina, Darío González (LC/L.2996-P, LC/IP/L.298) No de venta: P.09.II.G.03 (US\$10), 2008.
- 69 Transferências fiscais intergovernamentais no Brasil-avaliação das transferências federais, com ênfase no sistema único de saúde, Angelo José Mont'Alverne Duarte, Alexandre Manoel Angelo da Silva, Everlido Manoel Luz, José Carlos Gerardo, (LC/L.2988-P, LC/IP/L.297) No de venta: P.08.II.G.95 (US\$10), 2008.
- 68 Reglas fiscales: Los programas de asistencia financiera y la ley de responsabilidad fiscal, (LC/L.2952-P; LC/IP/L.292) N° de venta: S.08.II.G.65 (US\$10) (en preparación).
- 67 Eficiência do gasto público na América Latina: uma análise comparativa a partir do modelo semi-paramétrico comestimativa em dois estágios, Márcio Bruno Ribeiro (LC/L.2883-P, LC/IP/L.291) No de venta: P.08.II.G.28 (US\$10), 2008.
- 66 La política fiscal en tiempos de bonanza, Ricardo Martner, (LC/L.2736-P, LC/IP/L.282) N° de venta: S.07.II.G.74 (US\$10), 2007.
- 65 Descentralização fiscal, políticas sociais, e transferência de renda no Brasil, José Roberto R. Afonso (LC/L.2669-P, LC/IP/L.279) N° de venta: S.07.II.G.20 (US\$10), 2007.
- 64 Costa Rica: análisis crítico del proceso presupuestario, Roberto Fallas Mora, Fabián Quiroz Álvarez (LC/L.2668-P, LC/IP/L.278) N° de venta: S.07.II.G.19 (US\$10), 2007.
- 63 Presupuestar en Colombia: buscando la gobernabilidad fiscal a través del presupuesto, Carolina Rentarías, Juan Carlos Echeverri (LC/L.2635, LC/IP/L.277) N° de venta: S.06.II.161 (US\$10), 2006.
- 62 Presupuestar en Argentina, antes y después de la crisis de la deuda pública. Enseñanzas, posibilidades y recomendaciones, Roberto Martirene (LC/L.2570, LC/IP/L.275) N° de venta: S.06.II.G.99 (US\$10.00), 2006
- 61 Revalorización de la planificación del desarrollo, Luis Lira (LC/L.2568-P, LC/IP/L.274), N° de venta: S.06.II.G.97 (US\$10.00), 2006.
- 60 Presupuestar en Perú, Nelson Shack (LC/L.2557-P, LC/IP/L.273) N° de venta: S.06.II.G.85 (US\$10.00), 2006
- 59 Gobernabilidad fiscal en Ecuador, María Dolores Almeida, Verónica Gallardo, Andrés Tomaselli (LC/L.2529-P, LC/IP/L.272) N° de venta: S.06.II.G.56 (US\$10.00), 2006.
- 58 Globalización y territorio, Luis Mauricio Cuervo (LC/L.2508-P, LC/IP/L.271) N° de venta: S.06.II.G.36 (US\$10.00), 2006.
- 57 Sistemas de buenas prácticas en desarrollo económico local. Una revisión preliminar de la experiencia, Sorely Martínez y Luis Mauricio Cuervo (LC/L.2495-P; LC/IP/L.269) N° de venta: S.06.II.G.60, 2006.
- 56 Planificar y presupuestar en Uruguay. Los avatares de un presupuesto quinquenal, Isaac Umansky, (LC/L.2486-8, LC/IP/L.268) N° de venta: S.06.II.G.19 (US\$10.00), 2006.
- 55 Política fiscal y protección social, Ricardo Martner, Eduardo Aldunate, (LC/L.2485-8, LC/IP/L.267) N° de venta: S.06.II.G.17 (US\$10.00), 2006.
- 54 El falso espejo de la ciudad latinoamericana, Luis Mauricio Cuervo, (LC/L.2417-8, LC/IP/L.264) N° de venta: S.05.II.G.164 (US\$10.00), 2005.
- 53 Funciones básicas de la planificación económica y social, Juan Martin, (LC/L.2363-P; LC/IP/L.260), N° de venta S.05.II.G.102 (US\$10.00), 2005.

-
- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.:.....Fax:E.mail:.....