

Gobierno electrónico: ¿dónde estamos, a dónde vamos?

Por Alejandro Barros



Los proyectos de gobierno electrónico son un componente más del desarrollo y la modernización del Estado, tareas que, por cierto, muestran un atraso significativo en América Latina. ¿A qué se debe esto? ¿Cómo revertir tal situación?

Me parece relevante iniciar este artículo con lo que ocurrió hace unas semanas. Me encontraba en una reunión sobre Sistemas de Ventanillas Únicas de Comercio Exterior –también denominadas VUCE–, organizada por el Banco Interamericano de Desarrollo. Uno de los asistentes presentó una gráfica muy reveladora del avance del gobierno electrónico (eGovernment):



Como se puede apreciar, la “e” (de *electronic*) constituye la parte pequeña del concepto en comparación con la palabra “Gobierno” (*Government*). Esta obviedad –que a menudo se olvida– implica que debemos preocuparnos más por los temas de gobernabilidad que por los tecnológicos, aunque esto, en mi experiencia, es poco común.

No es extraño ver procesos modernizadores que rápidamente se transforman en proyectos tecnológicos, sin abordar otros componentes que son fundamentales para tener éxito. Esto ocurrió en Chile, cuando un grupo de expertos¹ en la materia se reunieron y desarrollaron propuestas de modernización que no contemplaban –al menos de manera explícita– el uso de las tecnologías de la información y comunicaciones (TIC).²

¹ www.reformadeestado.cl

² www.alejandrobarrros.com/content/view/full/849049/La-modernizacion-del-Estado-sigue-con-una-pata-coja.html#content-top

El proceso modernizador del Estado incluye una serie de componentes (ver gráfica 1). Probablemente, el mayor desafío de los responsables del área TIC en las administraciones públicas es orquestar cada uno de estos componentes.

Gráfica 1. Componentes del modelo de modernización del Estado



Al momento de definir un proceso modernizador, es necesario tomar en cuenta las acciones que se emprenderán en cada una de las áreas, así como sus aportaciones, para generar una solución de mayor valor público.

En las últimas décadas, los procesos modernizadores del Estado han transcurrido por tres fases,³ como lo muestra la tabla 1:

Tabla 1. Fases del proceso modernizador en los países de América Latina

Fase	Paradigma	Periodo	Características
1	Burocracia Tradicional Regulatoria	Antes de 1980	<ul style="list-style-type: none"> • Autoridad • Rigidez • Basado en reglas y normas muy estrictas
2	Nueva Gestión Pública	1980 - 1995	<ul style="list-style-type: none"> • Adopción de prácticas empresariales en el Estado • Orientado a resultados
3	eGov	1995+	<ul style="list-style-type: none"> • Enfocado al ciudadano • Interactivos • Respuesta rápida

La Unión Europea ha identificado ciertos criterios que son fundamentales para el pleno desarrollo de las iniciativas de gobierno electrónico, sobre todo los relativos al empoderamiento que día a día consiguen los ciudadanos, producto del soporte que les entregan las tecnologías de información y comunicaciones.

En los últimos meses, hemos visto surgir manifestaciones de los “indignados” para exigir cambios en la administración pública de sus respectivos países. Estas expresiones hacen urgente el diseño de nuevos modelos de interacción Estado-ciudadano que incluyan al menos los siguientes elementos:

- **Servicios diseñados en torno a las necesidades del usuario e inclusivos.** Esto presupone la personalización de servicios. Un modelo a seguir ha sido planteado por el centro de investigación e innovación pública MindLab⁴ y su director, Christian Bason⁵.
- **Producción colaborativa de servicios,** que plantea el empleo de herramientas de la Web 2.0 en los servicios que provee el Estado.
- **Reutilización de la información del sector público,** de acuerdo con el modelo *open data* y *open gov*. Muchos países han tomado acciones en ese sentido.
- **Mejoramiento de la transparencia** en sus modalidades activa y pasiva. En América Latina han destacado los casos de Brasil, Chile y México.
- **eDemocracia,** esto es, establecer mecanismos de mayor participación ciudadana y promover la participación de los ciudadanos en el diseño de políticas públicas.

Para lograr servicios con atributos como los mencionados se requieren cambios profundos e incluir algunos elementos en la arquitectura tecnológica que potencien esto. Me refiero a especificaciones abiertas e interoperables, uso de identificación electrónica, nuevos modelos de servicio y provisión de infraestructura TI como los servicios en la nube⁶.

Un poco de historia

Al analizar el proceso evolutivo de los servicios electrónicos del Estado en América Latina, podemos observar que éstos han iniciado fundamentalmente en tres áreas:

1. Administraciones tributarias: En muchos países de la región, las instituciones asociadas a la administración tributaria son las que cuentan generalmente con mayores niveles de madurez tecnológica, personal mejor remunerado y con un modelo de negocios conocido y bastante estable. Estas características les ha permitido incorporar servicios electrónicos con menor esfuerzo relativo.

Por lo general, las administraciones tributarias en América Latina ofrecen soluciones de gobierno electrónico basadas en software a la medida, con acceso a formularios web que deben ser completados por los contribuyentes.

Precisamente la reducción de costos (¡procesar un formulario en papel puede resultar 10 veces más costoso que uno electrónico!), así como la eficiencia de los procesos en línea son dos de las razones fundamentales que han estimulado el desarrollo de tales soluciones, que tienen un alto impacto ciudadano y empresarial.

³Dinesh Chandra, 2007, Defining eGovernment: a citizen-centric criteria based approach.

⁴www.mind-lab.dk/en

⁵http://mindblog.dk/en/author/christian-bason/

⁶www.alejandrobarrros.com/content/view/901992/El-cloud-computing-ataca-de-nuevo.html#content-top

No está demás decir que estas instituciones por lo general tienen recursos y se mueven con bastante independencia y soltura, lo cual les genera espacios de poder que les permiten avanzar más rápido. El argumento central para el uso de las TI es *¿cómo puedo recaudar más y de forma más eficiente?*

2. Compras públicas: A diferencia del anterior, este ámbito de desarrollo está más vinculado a ofrecer herramientas y tecnologías que permitan una mejor relación comercial entre el Estado y sus proveedores.

Esto significa establecer un mercado de contratación con reglas, procedimientos, estándares y soporte tecnológico para realizar este intercambio de manera más eficiente y con bajos costos de transacción para ambas partes (comprador público–proveedor del Estado).

El desarrollo tecnológico en esta área consistirá en diseñar una “plataforma” (mercado electrónico o *marketplace*) a la cual puedan acceder los usuarios compradores y los usuarios proveedores para establecer relaciones comerciales. El nivel de adopción de estas plataformas es relativamente lento, ya que se contraponen a prácticas muy establecidas y definidas por unidades compradoras dentro del Estado. Por consiguiente, el cambio de paradigma en esta área no es asunto menor.

Transferir estas plataformas de un país a otro no es tarea fácil, porque el marco jurídico de contrataciones públicas es propio de cada nación. Aunque existen algunos elementos comunes, hay gran cantidad de particularidades jurídicas que implica importantes esfuerzos de adaptación.

El principal argumento para el avance de este tipo de soluciones están asociadas a responder la temática, *¿de qué manera el Estado puede contratar en forma más eficiente?*

3. Transparencia: En los últimos años se han desarrollado marcos jurídicos para promover el acceso a la información pública y promover la transparencia. Incluso algunos organismos como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) han recomendado la publicación de información pública⁷. Otros han establecido la fiscalización en este ámbito, como el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) en México, o el Consejo para la Transparencia en Chile.

A diferencia de los dos ámbitos anteriores, en la **Transparencia** la arquitectura tecnológica se asocia más con la búsqueda, el acceso y la disponibilidad de la información, y menos con aspectos transaccionales, como en el caso de los impuestos y las compras públicas.

⁷ www.oecd.org/document/36/0,3746,en_2649_34223_44384228_1_1_1_1,00.html

⁸ www.agesic.gub.uy/

El desarrollo tecnológico para tener acceso a la información pública todavía se encuentra en etapas tempranas (no estamos hablando de *Open Data*, que prácticamente no existe en la región, salvo algunos experimentos en estado bastante embrionario). Hasta ahora, la implementación ha consistido en establecer estándares para publicar información en diversas plataformas y adicionar mecanismos de fiscalización. En esta área es relativamente simple copiar prácticas y adoptar desarrollos de terceros.

En la tabla 2 se describen las características de los tres tipos de iniciativas para gobierno electrónico:

Tabla 2. Características de las tres áreas fundamentales que dieron inicio al eGobierno en América Latina

Características	Impuestos	Acceso a información pública	Compras
Tipo de información	Transaccional	Documental	Transaccional-Documental
Estándares internacionales	✓	✓✓✓	✓✓
Riesgos tecnológicos	Medio	Bajo	Alto
Riesgo institucional	Bajo	Medio	Alto
Impacto ciudadano	✓✓✓	✓✓	✓
Impacto empresarial	✓✓✓	✓✓	✓✓✓
Velocidad de adopción	✓✓✓	✓✓	✓
Percepción de valor público	✓✓	✓✓✓	✓
Rechazo grupos de poder	✓	✓✓✓	✓✓
Volumen transaccional	✓✓✓	✓	✓✓
Prácticas homologables	✓	✓✓✓	✓✓
Volumen de contenido	✓	✓✓✓	✓✓

Fuente: Con información del autor.

Desarrollo del gobierno electrónico en AL

Las iniciativas de gobierno electrónico en América Latina se han centrado en soluciones de carácter transaccional, en muchos casos “digitalizando la burocracia” y con errores en su diseño más básico. En mi opinión, tales iniciativas se han regido por tres criterios fundamentales: *institucionalidad, planes nacionales y servicios del Estado*.

Institucionalidad: Por lo que he podido analizar, en la región son pocos los países que han tomado las estrategias de gobierno electrónico en serio y de forma sistemática. Cuando digo sistemática, me refiero a procesos y políticas públicas de largo plazo y sustentables en el tiempo.

Destacan los casos de Uruguay –con su agencia *Agésic*⁸– y Colombia, que han establecido modelos institucionales interesantes, bastante estables y que han resistido los embates del cambio de gobierno –un gran problema para la continuidad de estos temas en la región.

Plan Nacional: Muchos países, entre ellos México⁹, Chile¹⁰, Uruguay¹¹, Colombia y otros, han desarrollado *Agendas Digitales Nacionales* con capítulos relativos al desarrollo del gobierno electrónico. Probablemente la mayor dificultad que han enfrentado esas agendas son los bajos niveles de sustentabilidad en términos de continuidad, recursos y prioridad política del plan. Por otra parte, se aprecia una falta de alineamiento con el modelo de *desarrollo del país* y con otras iniciativas para la modernización del Estado.

Servicios del Estado: En la última década, los avances más significativos se han producido en los gobiernos centrales de la región. En los niveles de gobierno local o estatal el progreso ha sido bastante menor, salvo algunas excepciones como el gobierno de Nuevo León (México) y el municipio de Peñalolén (Chile) por nombrar algunos de los que conozco.

Desde el punto de vista de los servicios, los mayores avances en la región se han dado en *sistemas tributarios*, *compras públicas* y algunos desarrollos en materia de *transparencia*. Si esto lo contrastamos con el modelo Bekkers y Homburg,¹² el desarrollo ha sido bastante parcial, ya que se cubren sólo algunas de las cinco categorías de Bekkers, que son:

1. **Servicios Informacionales**, es decir, los relativos al acceso a información pública (como programas, normas y decisiones administrativas). La búsqueda y el acceso a información en diversas bases de datos públicas también forman parte de este tipo de servicios.
2. **Servicios de Contactos**. Se refieren a la posibilidad de contactar o interactuar con funcionarios públicos y autoridades gubernamentales para realizar consultas y/o eventuales reclamos.
3. **Servicios Transaccionales**, como el pago de impuestos, compras públicas y la obtención de permisos. Es común que este tipo de servicios se les asocie con la recaudación de ingresos del Estado. Tiene lógica, ¿no?
4. **Servicios de Participación Ciudadana**. Aquí se incluyen los foros en línea, los grupos de interés que interactúan con algún funcionario o dependencia del gobierno, y las votaciones electrónicas.
5. **Servicios de Transferencia de Datos** entre el Estado y los ciudadanos, ya sea mediante personas, organizaciones o empresas.

Por su parte, Hamburg plantea en su libro *Understanding e-Government*¹³ que, dependiendo de la problemática a resolver, existen tres modelos de servicios electrónicos:

1. **Modelo Gerencial**, en el cual se visualiza al ciudadano como un “cliente” al que hay que entregar servicios en forma eficiente y efectiva. Este modelo

SeguriData

Por un mundo sin papel...
aseguramos un mundo mejor

Experto en solución de
Seguridad de la Información para:

- Firma Electrónica
- Factura Electrónica
- Gobierno Digital
- Tribunal Electrónico
- Correo seguro
- Contrato electrónico
- Nómina electrónica
- Oficio electrónico, etc.

Y nuestros servicios como:

- Prestadores de Servicios de Certificación (autorizado por la Secretaría de Economía)
- Firma electrónica en esquema SaaS
- Constancias de la NOM-151
- Servicios de Estampillas de Tiempo
- Consultoría Especializada en Soluciones de Procesos de Negocio Seguros
- Asesoría legal

Presentando al nuevo integrante de nuestra familia de productos... con una solución integral para manejo y resguardo de información a largo plazo:



Que incluye:

- Archiving (Pioneros en México en Resguardo a largo de acuerdo a Estándares OAIS)
- Seguridad en el ciclo de vida de la información en su creación, flujo, resguardo y destrucción
- Integración con sistemas de Administración de Contenidos para modelado de procesos

Somos su mejor Aliado Tecnológico con casi 15 años de experiencia en el mercado

ventas@seguridata.com
01(55) 30980700

apunta a servicios transaccionales y de interacción directa entre el ciudadano y el Estado, como los de *ventanilla única*.

2. **Modelo Consultivo.** busca establecer mecanismos de interacción y comunicación entre ciudadano y su rol de *ciotoyen*¹⁴ más que de un “cliente”. Se trata de una interacción que apunta a servicios de contacto, participación e información.
3. **Modelo Participativo.** Aquí el ciudadano no sólo opina respecto a políticas públicas sino también participa en su construcción. Estos servicios no necesariamente son entregados por el Estado.

Al analizar las políticas públicas en materia de gobierno electrónico de la región, es evidente que la mayoría se centran en servicios de carácter transaccional y son pocos los casos en que un diseño de servicios se vincula con la participación. Esto probablemente se deba a que los servicios de carácter gerencial son más fáciles de implementar.

Por lo tanto, al observar la relación entre tipologías de gobierno electrónico y modelos de implementación de políticas públicas, éstas se pueden resumir en la tabla 3:

Tabla 3. Relación de los tipos de servicios y modelos de gobierno electrónico

Servicios / Modelos	Gerencial	Consultivo	Participativo
Informacionales		✓	
Contacto		✓	
Transaccionales	✓		
Participación		✓	✓
Transferencia de datos	✓		

La región en cifras

El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNDESA) genera un ranking de gobierno electrónico denominado *United Nations E-Government Survey*, el cual incluye una medición de determinados sitios web del sector público, niveles de infraestructura tecnológica y capital humano¹⁵.

En la tabla 4 se observan los diez países de América mejor calificados en las últimas tres mediciones (Nota: no

incluí a Estados Unidos ni a Canadá para comparar niveles de desarrollo equivalentes):

Tabla 4. “Top ten” del eGobierno en América, según la ONU

Posición	2010	2008	2005
1	Colombia	México	Chile
2	Chile	Argentina	México
3	Uruguay	Chile	Brasil
4	Barbados	Brasil	Argentina
5	Argentina	Barbados	Uruguay
6	Antigua	Uruguay	Colombia
7	México	Colombia	Venezuela
8	Brasil	Trinidad y Tobago	Perú
9	Perú	Perú	Jamaica
10	Bahamas	Costa Rica	Barbados

Fuente: United Nations E-Government Survey (2008 y 2010) y UN Global E-Government Readiness Report (2005).

Según la UNDESA, los países que han reportado mejor desempeño en las últimas tres evaluaciones han sido Colombia—que subió siete posiciones y obtuvo el primer lugar en 2010—y Uruguay—que ha mostrado avances significativos en materias de gobierno electrónico en los últimos años. En el otro extremo, los países de más bajo desempeño en el continente son México—que descendió seis posiciones en la última evaluación—y Brasil—que ha bajado hasta ubicarse en octavo lugar en 2010. A nivel regional, América Latina descendió 4% su posición en el ranking, lo cual muestra que nuestro desempeño agregado no es del todo bueno.

Si tomamos otros indicadores como es el caso del Network Readiness Index (NRI) que publica cada año el Foro Económico Mundial,¹⁶ en las variables asociadas al “Uso de TI en los procesos del Estado”, los lugares de avanzada los ocupan Colombia, Chile y Uruguay.

América Latina enfrenta importantes desafíos en materia de gobierno electrónico, que van desde servicios básicos—como los mencionados en este artículo—hasta nuevos modelos de interacción más centrados en el ciudadano, que incorporan conceptos de co-creación y uso intensivo de Web 2.0, *cloud computing* y movilidad. ■

Alejandro Barros es consultor internacional de empresas e instituciones públicas, y miembro del Consejo Editorial de *Política Digital*, www.alejandrobarrros.com

⁹ www.e-mexico.gob.mx/web/agenda-digital

¹⁰ www.estrategiadigital.gob.cl

¹¹ www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/258/1/agesic/agenda_digital.html

¹² Bekkers, V. J. J. M, y Homburg V. M. F. (2005), *The Information Ecology of e-Government*, Amsterdam

¹³ Vincent Homburg (2008), *Understanding e-Government*, Routledge.

¹⁴ Término en francés que expresa el rol más asociado que tuvieron los ciudadanos durante la Revolución Francesa.

¹⁵ www.unpan.org

¹⁶ <http://reports.weforum.org/global-information-technology-report/>