

GOBIERNO ELECTRÓNICO: HACIA LA MODERNIZACIÓN Y TRANSPARENCIA DE LA GESTIÓN PÚBLICA*

Gladys S. Rodríguez**

Resumen

El gobierno seguirá siendo un actor principal en la nueva economía, pues tiene un rol de liderazgo. Para establecer un clima de crecimiento y de bienestar, debe evitar el estancamiento producido por el déficit fiscal, y estar alerta a los grandes retos de transformaciones que se deben realizar para mantener un ambiente de crecimiento y sustentabilidad política, económica y social. Parte de las exigencias de este nuevo siglo es la necesidad de gobiernos efectivos, catalizadores, que en vez de dedicarse a remediar los posibles males, tengan como propósito prevenirlos. Para facilitar estos nuevos servicios, el gobierno debe establecer toda una estrategia clara y bien definida impulsada desde los niveles más altos, con sus propósitos, estructura y fondos para su desarrollo. Así surge la idea de e-government o gobierno electrónico, una innovación a partir de las tecnologías de información y comunicación, que ha construido lo que algunos denominan la infosociedad o sociedad de la información, más expedita, menos burocrática, más sensible y transparente. En este sentido, se pretende definir el e-government a la luz del derecho comparado, exponer los principios y características fundamentales de esta nueva forma de gestión pública, y presentar algunas inicia-

Fecha de recepción: 29 de marzo de 2004

* Avance del proyecto de investigación «Gobierno Electrónico: Algunas iniciativas para su instauración a partir de los planes y políticas existentes en Venezuela», registrado en el CONDES bajo el N° 0739-03.

** Doctora en Derecho; Magíster en Planificación y Gerencia de Ciencia y Tecnología; abogada. Profesora de pregrado y postgrado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Zulia (Venezuela). Investigadora adscrita a la Sección de Informática Jurídica y Derecho Informático del Instituto de Filosofía del Derecho «Dr. José M. Delgado O». Profesora de la cátedra de Derecho Internacional Público. gladystella@mipunto.com

tivas de e-government en el país. Se empleó una metodología exploratoria-descriptiva, sobre la base de documentos de tipo bibliográficos y hemerográficos. Se concluyó que el éxito del e-government dependerá de la transparencia y confianza que se establezca entre la administración y el ciudadano

Palabras claves: E-government, infosociedad, tecnologías de información y comunicación y gestión pública.

Abstract

The government will continue to be a main actor in the new economy, because it has to assume the leadership, and should establish a climate of growth and of well-being, it must avoid the problems that take place as results of the fiscal deficit, staying alert to the big challenges of transformations that should be carried out to maintain an atmosphere of growth and political, economic and social sustainability. One of the most important demands of this new century it is the necessity of effective governments, catalysts, which should be focused in preventing the possible wrongs more than to try to cure them. To facilitate these new services, the government should establish an entire, clear and very well defined strategy from the highest levels, with its purposes, its structures and funds for its development. The idea of what its called e-government is born this way, creating an innovation starting from the technologies of information and communication, building what some denominate the infosociety or society of the information, which is more expedite, less bureaucratic, more sensitive and more transparent. Therefore, the intention is to define the e-government trough the perspective of the compared law, to expose the principles and fundamental characteristic of this new way of public administration, and to present some initiatives of e-government in this country. An exploratory-descriptive methodology, on the base of bibliographical documents and periodical publications is used. It is concluded that the success of the e-government will depend on the transparency and trust that settles down between the administration and the citizen.

Key words: E-government, infosociety, technologies of information and communication and public administration.

GENERALIDADES

El significativo desarrollo que han tenido en los últimos años las Tecnologías de Información y Comunicaciones (TICS) ha generado un fuerte impacto en los distintos ámbitos del quehacer de las sociedades y de la actividad económica, pues ha facilitado la vida cotidiana y ha logrado mayor eficiencia y eficacia en el desarrollo de variados tipos de procesos.

El desarrollo de estas tecnologías 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.

Los países latinoamericanos tienen un reto por delante, debido a que deben integrarse plenamente al uso de las tecnologías, ya que de otra manera quedarán marginados del ámbito internacional. Esta integración no se logra sólo con equipar con sistemas de automatización a los diferentes sectores de la esfera administrativa; es necesario definir directrices y políticas para la masificación del acceso y calidad de los servicios públicos, a la par que se capacita a los operadores o funcionarios públicos.

La convergencia tecnológica da el tono para repensar nuestra cultura política, configura quizás una oportunidad, probablemente muy corta, pero al fin una oportunidad, para repensar los medios de información y comunicación que, como principalmente la red, pudiesen estar al servicio del ideal democrático.

Con el advenimiento y el uso de las nuevas tecnologías unidas a las herramientas de *software*, plataforma de *hardware* y redes de comunicación, se ha visto surgir una «infosociedad» o sociedad de la información. En ella los nuevos nacionales digitales podrían entretenerse, educarse, trabajar, comerciar y ser gobernados/ administrados a distancia (Castoldi, 2002:111).

Pero a diferencia de las empresas comerciales, el gobierno desempeña distintas funciones, ya que en algunos contextos es el regulador, en otros el iniciador y en otros un interlocutor del sector privado, al que debe ayudar a mejorar la gestión de sus actividades comerciales. Esta diferencia también se refleja en cuanto al uso para el cual se destina la tecnología de la información.

Las demandas del público y las presiones políticas a favor de las reformas, la transparencia y la mejora de los servicios están convirtiendo a lo que algunos denominan «gobierno en línea» en un medio para introducir cambios profundos en el acceso de los ciudadanos a la información. Por ello, este trabajo define el gobierno electrónico o *e-Government* a la luz de los planes y políticas existentes en la mayoría de los países latinoamericanos, describe sus principios reguladores, las estrategias o acciones que se deben seguir para alcanzar la modernización y transparencia de la gestión pública a partir de las TICs y, finalmente, señala algunas iniciativas de la instauración de un gobierno electrónico con base a algunos sistemas operativos, particularmente en Venezuela.

GOBIERNO ELECTRÓNICO: DEFINICIÓN

El Estado es entendido «como la suprema unidad orgánica de convivencia social o, si se prefiere, como forma histórica susceptible de agotar el género comunitario» (Gonzalo, 2002:122). En términos filosóficos, el «Estado es la unidad de orden y de fin» (Dalbosco, 2002:131), que despliega su aparato para intervenir en la sociedad, a través del gobierno, que es el órgano de conducción, y de la administración, que está encargada de la ejecución de las decisiones.

El gobierno seguirá siendo un actor principal en la nueva economía, pues tiene un rol de liderazgo. Para establecer un clima de crecimiento y de bienestar, debe evitar el estancamiento producido por las deudas internas, la inflación y el déficit fiscal, debe asumir retos para lograr las transformaciones que aseguren su crecimiento y sustentabilidad. Como bien lo dijo Peter Drucker en su libro *Really inventing government*, «hay muchos riesgos nacionales e internacionales, necesitamos gobiernos efectivos...» (1994:33).

En el marco de la configuración de un gobierno constituido por el ciudadano y con el ciudadano, uno de los aspectos obligatorios que se debe tratar es el referido a la reforma, transformación o modernización. En la mayoría de los países latinoamericanos se ha concebido el proceso de modernización, o cualquiera de sus sinónimos, como un mero cambio de normas y reducción del gasto público. Al menos en principio, en ningún momento se diseñaron, por ejemplo, mecanismos para fomentar la participación ciudadana en las decisiones de políticas públicas. El Estado debía ser eficiente para trabajar por el ciudadano, pero al margen de lo que éste opinara, quisiera o necesitara. No se tomó en cuenta que la modernización es un proceso político y que, por ende, sólo la participa-

ción de la sociedad podría hacer sostenible la implantación de las reformas radicales y probablemente costosas políticamente.

Es más, al constituir la reforma un proceso cuya ejecución y logros apuntan más al largo que al corto o mediano plazo, la participación ciudadana que la legitime no debe agotarse en el diseño de la primera, sino que debe acompañar al desarrollo de dicho proceso en todas sus fases. Para este fin, es imperativo contar con estrategias, planes y políticas apropiados que permitan a la sociedad civil intervenir activamente en la ejecución del proceso citado, así como apuntar a constituir al ciudadano en una especie de «guardián eterno» de los eventuales logros reformistas (Ocampo, 2003).

Algunos consideran que el gobierno electrónico (en inglés *electronic government*, *e-government* o simplemente *e-gov*) se constituye en una herramienta novedosa para garantizar la viabilidad del proceso de reforma. Pero la noción de gobierno electrónico comporta la revisión de un conjunto de definiciones y de hechos históricos indispensables para la comprensión del mismo. No puede olvidarse que el gobierno como elemento existencial del Estado es dinámico y está influenciado por los acontecimientos surgidos en el devenir de los tiempos y de las circunstancias; y una importante revolución es la que han producido el desarrollo de las TICs, especialmente la Internet. Partiendo de estas consideraciones, revisemos algunas definiciones:

Para Gartner Group, «*E-gov...* es una innovación continua de los servicios, la participación de los ciudadanos y la forma de gobernar mediante la transformación de las relaciones externas e internas a través de la tecnología, el Internet y los nuevos medios de comunicación» (Abraham, 2001).

Otros como Castoldi (2002: 112) consideran que el concepto «incluye todas aquellas actividades basadas en las modernas tecnologías informáticas, en particular Internet, que el Estado desarrolla para aumentar la eficiencia de la gestión pública, mejorar los servicios ofrecidos a los ciudadanos y proveer a las acciones del gobierno de un marco mucho más transparente que el actual».

Así, hay quienes lo conciben como un esquema de gestión pública basado en la utilización de la tecnología de la información y de las comunicaciones, teniendo como objetivos mediatos optimizar la gestión pública y desarrollar un enfoque de gobierno centrado en el ciudadano (Ocampo, 2003:2).

En el caso de Venezuela, se ha indicado, por parte del sector gubernamental, que el gobierno electrónico es una decisión estratégica de las naciones ante la transformación de la sociedad industrial en una sociedad basada en el conocimiento, en la que prevalecen como objetivos primordiales la nueva forma de gobernar, que consiste en incrementar la eficiencia y transparencia de la gestión, un trabajo de integración: integrar la tricotomía Estado-Empresa-Ciudadano, un cambio radical en los procesos y la cultura organizacional y el ciclo de optimización y desarrollo creciente.

Finalmente, puede decirse que el gobierno electrónico implica la reestructuración de los servicios públicos, una fuerte inversión (humana, presupuestaria y en equipos tecnológicos de información y comunicación) de los organismos administrativos a todos los niveles, así como un cambio cultural, lo cual es un factor calve para el éxito de la instauración de un gobierno electrónico. Sin embargo, no significa que automatizar o instalar *software* y *hardware* adecuados por doquier, tanto en la administración pública, lo que se conoce como comunicación Intranet, como la conexión con los ciudadanos a través de la *web*, sea suficiente para hablar de *e-gov*. Será necesario que se permita una auténtica exposición de criterios, soluciones y deliberaciones en torno a la realidad social, económica, jurídica y política de un país para que pueda iniciarse una relación gobierno / administrado transparente y eficiente.

En cuanto a los planes y políticas, mientras los países desarrollados se hallan claramente en una espiral vertiginosa de adquisición y aplicación de conocimientos y de transformación del ejercicio del gobierno, los países en desarrollo, especialmente los de América Latina, hacen frente a enormes obstáculos, entre otros, la compra y el despliegue de las TICS; por otra parte, sus débiles democracias, con líderes con poca o nula voluntad para impulsar el proceso modernizador orientado al uso de las TICS, necesario para implantar esta forma de gestión pública; además existe un mínimo de participación ciudadana, todo lo cual hace utópico en la realidad tal innovación administrativa. La mayoría de estos programas no cuentan con la utilización del pensamiento estratégico en función del gobierno electrónico, por cuanto la mayoría de los niveles de la administración pública no reportan política, planes o proyectos de actualización informática orientada al *e-gov*. Sin embargo, la mayoría coincide en que, al menos en teoría, los estados deben dar el ejemplo y el primer paso hacia su propia modernización mediante la introducción y uso masivo de las TICS, para la automatización de sus procesos, prestar sus servicios en línea, implantar la comunicación intra e interguberna-

mental, y con la sociedad promover los mercados en la nueva economía digital mediante un adecuado marco jurídico, establecer mecanismos de fomento que permitan la difusión de las TICs en las pequeñas y medianas empresas (PYMES) y la generación de nuevos emprendedores en la WEB; finalmente, y no menos importante, se requiere promover la formación de recursos humanos en el sector productivo para el manejo y uso de las TICs. Estos programas deben facilitar la transición hacia una sociedad de la información o infosociedad y la nueva economía o economía digital.

En este sentido, los gobiernos de Latinoamérica reconocen cada vez más que el gobierno electrónico conforma un proceso evolutivo, razón por la cual están considerando como prioridad la adopción de herramientas de TICs y las reformas institucionales asociadas. Varios gobiernos han construido portales nacionales unificados: www.Brasil.gov.br, www.gobiernochile.cl, www.gobiernoenlinea.gov.co, www.emexico.gob.mx, www.venezuela.gov.ve, www.gobiernodechile.cl, entre otros www.FTAA.ecom/inf/143.

ÁREAS DE ALCANCE DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO

Pueden encontrarse dos escenarios complementarios:

1. Uno externo, mediante el cual el Estado –el Poder Ejecutivo, para ser exacto– se relacionaría con los ciudadanos, lo cual se reflejaría básicamente en la prestación del servicio civil por parte de los ministerios y de los organismos públicos descentralizados adscritos a éstos. En este sector, el Internet juega un papel preponderante, específicamente a través de los denominados «portales» o «web site». Incluso hay quienes manifiestan que la figura del portal está llamada a cumplir una función de «ventanilla única» en la administración pública, a través de la cual se puede desde brindar información al ciudadano hasta constituirse en una mesa de partes «virtual» para recibir documentos, quejas y/o sugerencias; e incluso para recibir el pago de un servicio determinado o derivado del cumplimiento de una obligación a cargo del ciudadano.
2. Uno interno, dirigido hacia la propia organización estatal, en el cual todas las estrategias apuntaren a hacer más eficiente la gestión administrativa interna vinculada con el funcionamiento de los sistemas administrativos. En este ámbito cobra especial importancia tanto la interconexión electrónica entre las distintas entidades estatales (Intranet) como la estandarización de procesos para preparar, inte-

grar, presentar y remitir información hacia y desde los órganos rectores de los referidos sistemas administrativos. Si bien en este caso la función de supervisión sobre el desempeño de los servidores y funcionarios públicos descansaría en gran parte en el propio Estado, es imprescindible que la sociedad civil tenga la posibilidad de participar en dicha tarea, en especial en los asuntos relativos al destino de los fondos y al sistema estatal de contratación y adquisiciones (Ocampo, 2003).

Se puede apreciar que, en cualquier escenario, una de las virtudes más importantes del gobierno electrónico es la posibilidad de mantener canales de comunicación permanentemente abiertos entre el Estado y los ciudadanos.

CARACTERÍSTICAS Y PRINCIPIOS REGULADORES DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO

Algunas de las características y principios del gobierno electrónico son: a) uso de las tecnologías de información y comunicaciones (TICS), b) la prestación de servicios por parte del Estado en forma ágil y eficiente, c) la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones (gestión pública), dentro de un marco de transparencia que favorezca el ejercicio de la democracia deliberativa y d) soporte jurídico de apoyo.

Y en cuanto a sus principios, siguiendo a la mayoría de los estudiosos en esta área, podemos mencionar los siguientes:

- *Transformador o renovación*: Hace referencia a una nueva forma de actuación, de operar en la administración pública, creando y modificando de manera sustancial los procedimientos de funcionamiento y la relación con el ciudadano mediante la introducción de las TICS. Se traduce en el acceso que el Estado posibilita a todos los ciudadanos a los servicios en forma electrónica, considerando una dimensión geográfica (dónde se accede), una social (quién accede) y una horaria (cuándo se accede), y asegurando que dichas dimensiones sean equitativas.
- *Fácil de usar*: Persigue que los servicios provistos mediante TICS por parte del Estado sean simples y sencillas, evitando confusiones y trámites complejos.
- *Conveniente*: Implica que el beneficio que signifique para los ciudadanos el demandar un servicio a través de las TICS, sea superior al que

recibe de obtenerlo en forma presencial en las dependencias públicas.

- *Seguridad, privacidad y registro*: Significa disponer de los niveles adecuados de seguridad que garanticen a los ciudadanos la privacidad en el acceso a la información y de las transacciones realizadas por ellos.
- *Participación del sector privado*: El sector privado debe participar en la implantación del gobierno electrónico para asegurar el éxito del mismo, pues la intervención de las empresas es fundamental no sólo por el suministro de tecnologías y capacitación de los funcionarios públicos, sino porque con su intervención se pueden medir las preferencias de los ciudadanos y así satisfacer sus demandas.
- *Desconcentración*: La administración, mantenimiento y actualización de las TICs será responsabilidad de cada servicio, salvo en aquellos casos que involucra la participación de varios servicios.
- *Interoperabilidad del servicio electrónico*: El gobierno electrónico debe garantizar que todos los ciudadanos puedan tener acceso a los servicios ofrecidos en la red, así como asegurar la posibilidad de presentar sus quejas, denuncias y solicitudes. En definitiva, garantizar al usuario el poder deliberar y discutir sobre la gestión pública. Desde nuestra perspectiva, la garantía de que todo ciudadano pueda tener acceso al *e-gov* es, quizás, uno de los retos más decisivos para los países en su carrera por alcanzar el éxito en la implantación de las plataformas de gobierno electrónico, pues aún la brecha digital entre las naciones industrializadas y aquellas en desarrollo es muy marcada (Gutiérrez, 2003).

Para citar algún ejemplo de lo anterior, en países como Nicaragua, Guatemala y Honduras el acceso sólo a Internet es sumamente limitado debido a la falta de inversión del Estado. Por otra parte, la Fundación de la Red de Commonwealth de Tecnología de la información para el Desarrollo (COMNET- IT), en su informe denominado «Estudio mundial sobre el ejercicio del Gobierno en línea» evaluó el acceso a la tecnología por parte de los ciudadanos y de los funcionarios del gobierno, y el análisis demostró que África tiene el más bajo porcentaje de acceso a las tecnologías de *e-gov*, pues cuanto más madura y económicamente desarrollada sea una región, más alto es su porcentaje de acceso (COMNET- IT, 2000).

ACCIONES ESTRATÉGICAS PARA ALCANZAR UNA PLATAFORMA DE GOBIERNO ELECTRÓNICO

Para alcanzar la meta de implantar un gobierno electrónico se debe considerar un conjunto de pautas, lineamientos y políticas, las cuales deben ser aplicadas por parte de los servicios públicos al momento de desarrollar instrumentos orientados a cumplir las dimensiones del gobierno electrónico:

- *Generales:* En cada estructura de la administración pública debe existir un ministerio encargado de la coordinación y seguimiento en cuanto al cumplimiento que deben hacer los diferentes servicios públicos con relación a las instrucciones que desde el Poder Ejecutivo (presidencial) se indiquen y se establezcan en el futuro referidas al desarrollo del gobierno electrónico. Una vez que se conozca por fuentes oficiales cuánto es el gasto e inversión en TIC anualmente por parte del gobierno, se presentará al órgano encargado de aplicar el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, que indicará mediante un plan cómo se aplicará el presente instructivo o documento estratégico en cada dependencia.
- *Atención al ciudadano:* Las diferentes dependencias administrativas deben progresivamente introducir el uso de TICs en todos los procesos asociados a brindar prestaciones a los ciudadanos, debiendo considerar la interrelación que tengan con otras dependencias públicas. Se debe fomentar y promover el acceso de los ciudadanos a los servicios e informaciones gubernamentales mediante las TICs. Como medio para alcanzar este fin, los órganos de la administración pública deben crear incentivos a los ciudadanos por el uso de estos medios, sin que esto se traduzca en una disminución de la calidad de servicio existente. Hay quienes sugieren que las dependencias deben orientarse a atender a los ciudadanos mediante ventanillas únicas o portales, y que en lo posible éstas sean desarrolladas y operadas principalmente por empresas privadas; a la vez es necesario garantizar seguridad y velocidad, indicadores de calidad de servicio al ciudadano, utilización de estándares que aseguren compatibilidad, protección de bases de datos, privacidad en línea y sistemas de monitoreo de la gestión a los ciudadanos.
- *Buen gobierno:* Los servicios públicos deben mejorar su eficiencia operacional, mediante el uso de las TICs, simplificando y rediseñando los procesos que implementen. Se deben desarrollar programas conti-

nuos de enseñanza de las tecnologías de información a nivel de todas las plantas de la dependencia pública.

- *Hacer más eficiente el uso de los recursos financieros disponibles*: Una estrategia válida en la concreción de proyectos que utilicen TICS y que resulte infactible para un único servicio desarrollado.
- *Desarrollo de la ciberdemocracia o democracia digital*: Se debe considerar las medidas para facilitar a la ciudadanía la información pertinente, la consideración de sus opiniones y sugerencias, así como facilitar instancias de participación ciudadana y transparencia (www.iberomunicipio.org/docs).

Algunas experiencias latinoamericanas para alcanzar una plataforma de gobierno electrónico

- *Panamá*: En este país centroamericano se creó la Comisión Nacional para la Modernización del Estado Panameño en función de las nuevas TICS, que adelanta junto a la Segunda Vicepresidencia de Panamá el Proyecto «e-Panamá». El fomento del *gobierno on line* se ha manifestado a través de la instalación de una infraestructura interna de red y de trabajo cooperativo; la disponibilidad de 2.224 *web site* públicos; los formularios en línea para obtener información sobre oportunidades de empleo; la creación de las «infoplazas» como centros comunitarios de acceso a Internet, la emisión de certificados digitales por parte del Tribunal Electoral, son sólo algunas de las acciones puntuales llevadas a cabo en Panamá para la instauración de una plataforma de *e-gov*.
- *Colombia*: El gobierno colombiano ha diseñado la «Agenda de conectividad» para poner en práctica su estrategia de *e-government*, aprobada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social el 9 de febrero de 2000, con el objetivo de masificar el uso de las TICS, aumentar la competitividad del sector público, socializar el acceso a la información y modernizar las instituciones públicas.
- *Chile*: La administración pública chilena ha identificado tres elementos en sus lineamientos generales sobre gobierno electrónico: a) coordinación y seguimiento a través del Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, b) presupuesto a cargo del Ministerio de Hacienda, y c) Planificación. En Chile se promulgaron instrumentos legales como la ley de Firma Digital, la ley de Compras Públicas. También se

han diseñado diversos proyectos como el «Portal de Trámites», ventanillas únicas electrónicas, ventanilla única para el ciudadano consumidor, Programa de Formación de Tecnologías de Información, etc.

En el caso de Venezuela, a continuación se exponen las acciones en desarrollo y el marco regulador orientado al desarrollo de un *e-gov*.

Acciones estratégicas para la implantación del gobierno en línea en Venezuela

En Venezuela se han venido trazando una serie de estrategias que buscan consolidar un gobierno electrónico que lleve al país a un desarrollo. Siguiendo el documento «Programa de Estrategias de Gobierno Electrónico en Venezuela del Ministerio de Ciencia y Tecnología», enumeramos estas estrategias:

1. Ejecutar un plan que coadyuve en las oportunidades para poder acceder, universal y colectivamente, a redes digitales de información (TV, teléfono, fax, cable, etc.), para luego alcanzar nuevos niveles de oportunidades como otros medios como Internet. Para lograr este objetivo, el gobierno nacional ha puesto en marcha el Plan Nacional de Telecomunicaciones. Este plan tiene como meta revertir el proceso de desequilibrio existente en los servicios básicos con el proceso de apertura del sector; para esto se creó el Fondo de Investigación y Desarrollo de las Telecomunicaciones. Este fondo tiene como misión la creación de mecanismos institucionales que motiven la participación del sector privado y las organizaciones no gubernamentales (ONG). También se creó el Fondo de Servicios Universales; éste permitirá la participación de nuevas tecnologías. Estos fondos mencionados aplicados y coordinados con los demás planes nacionales y regionales que desarrollarán en Plan Nacional de Tecnología de la Información, tienen un enfoque hacia los sectores sociales menos favorecidos, atendiendo las demandas de las pequeñas empresas, y de esta manera lograr un desarrollo armónico de las regiones y localidades.
2. La creación de una base de recursos humanos en tecnología de información y comunicación. Para el desarrollo de este objetivo es vital la motivación de profesionales calificados. En este sentido, el gobierno nacional está creando políticas para la incorporación de la sociedad venezolana al uso de las tecnologías y contenidos digitales. Para esto se ha creado a través del Ministerio de Ciencia y Tecnología lo que se

ha llamado «Agenda para el Desarrollo de la Información de la Colectividad y los Contenidos» (Agenda DICC). El objetivo de esta agenda es convocar a los sectores productivos y académicos y gobierno para concertar sobre temas de interés nacional. Estos actores tienen que ver con el desarrollo de la información con sus problemas y soluciones, y ellos son los investigadores, gerentes públicos y privados, empresarios, líderes comunitarios y sociales, junto a las ONG, expertos tecnológicos, autoridades nacionales, regionales y locales, cuyo único fin es la búsqueda del bien o bienestar común.

3. Acelerar la modernización del Estado mediante el uso necesario de las TICs con la finalidad de facilitar la comunicación intra, inter y extragubernamental con la sociedad en general e incentivar la calidad en la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos instituciones y organizaciones.
4. Promover las TICs en el sector productivo público y privado, a fin de elevar su competitividad en el marco de la economía digital mundial, con la finalidad de desarrollar un escenario seguro y confiable a través de un marco regulador acorde.
5. Fortalecimiento del sector académico y de investigación, así como establecer alianzas con el sector privado y gobierno para abordar la formulación e implantación de soluciones, debido al cambio generado por la globalización, que exige una mayor participación ciudadana y nuevos soportes de la educación.
6. Otra política es la promoción del uso del *software libre*, mediante el cual se brinda a sus usuarios amplios derechos de uso, difusión y modificación, es decir, otorgamiento de licencias libres que permiten al usuario copiar, inspeccionar, modificar, mejorar y corregir errores. Asimismo, el Estado creó el Fondo Intergubernamental para la Descentralización, el cual tiene por finalidad apoyar técnica y financieramente el proceso de descentralización, fundamental para la consolidación del gobierno electrónico. Para apoyar esta iniciativa se creó la Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE), que tiene como función contribuir al desarrollo sustentable del país tanto en lo económico como en lo social, promoviendo proyectos que contribuyan al resarcimiento de los daños ambientales causados por la explotación y exploración de minas hidrocarburos, y en las áreas de innovación tecnológica, salud, vivienda, agricultura deporte, entre otros. De estos recursos debe destinarse el 5% para proyectos de investigación

e innovación tecnológica. Existe además el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), que es un organismo que apoya el proceso de descentralización y desarrollo regional. Es una organización que de los recursos asignados para los estados y municipios, se destina el 1% para proyectos de ciencia y tecnología.

7. Adicionalmente se han promulgado nuevas leyes en el país, como por ejemplo: la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, que creó el Fondo de Investigación y Desarrollo de las Telecomunicaciones (FIDETEL), dependiente del Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCT). El Decreto Ley Sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas, de fecha 28 de febrero de 2001, que tiene por objeto otorgar y reconocer eficiencia y valor jurídico a la Firma Electrónica, al mensaje de datos y a toda información inteligible en formato electrónico, independientemente de su formato material, así como regular todo lo relativo a los Proveedores de Servicios de Certificación Digital. La Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación; a través de la misma el MCT coordina las actividades del Estado que en el área de tecnologías de información fueron programadas, actuando como un organismo rector del Ejecutivo Nacional. De igual forma, el Gobierno nacional ha declarado el uso de Internet como política prioritaria a través del decreto presidencial 825, promulgado el 10 de mayo de 2000, y publicado en la *Gaceta Oficial* el 22 de mayo de 2000, el cual considera factores contemplados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en la que se reconoce como de interés público la ciencia, la tecnología, el conocimiento, la innovación, sus aspiraciones y los servicios de información.

El propósito es que los servicios públicos ofrezcan la realización de los trámites administrativos por la red, por lo menos en un 80% y que el 50% de las transacciones efectuadas por el Estado puedan realizarse vía electrónica.

ALGUNAS INICIATIVAS PARA LA INSTAURACIÓN DE UN GOBIERNO ELECTRÓNICO EN VENEZUELA

Numerosos gobiernos han desarrollado proyectos pilotos en esferas claves de prioridad nacional a fin de sentar un amplio respaldo y credibilidad hacia el *e-government*. Los líderes a todo nivel se están abocando a las herramientas del gobierno electrónico con objeto de acelerar la integración y el desarrollo económico y competir mejor en la economía mundial. Brasil está prestando servicios de gobierno electrónico a las

comunidades que no tienen acceso a la TIC a través de centros móviles de servicios en camiones y embarcaciones, incluyendo el suministro de información acerca de cuentas de seguridad social (www.previdencia-social.gov.br). México ha estructurado un sistema de servicio social (www.tramitanet.gob.mx). Chile ha construido un sistema de aduanas (www.aduana.cl) y otro de impuestos (www.sii.cl) en línea. Se han lanzado sistemas municipales de compras electrónicas del sector público en Sao Paulo (www.bec.sp.gov.br), las cuales están en proceso de desarrollo en Bolivia (www.enlared.org.bo). A nivel nacional Venezuela ha venido introduciendo cambios estructurales en el aparato estatal con la finalidad de modernizarlo.

En alusión al caso venezolano, ya se ha adelantado que existe un documento o Plan Nacional de Tecnología de la Información que conjuntamente con el Proyecto «Portal Gobierno» persigue la instauración del gobierno electrónico en este país. Ahora bien, siendo el propósito implantar el *e-government* en los países, para ofrecer ventajas internas (gobierno y sus organismos), sociales (al ciudadano común y los empresarios), además de cumplir con los compromisos internacionales y permitir a las naciones, especialmente las que están en vías de desarrollo, como Venezuela, incorporarse a la denominada infosociedad, se han venido estableciendo diferentes mecanismos para concretar un gobierno en línea. Por ello, desde el Ministerio de Ciencia y Tecnología, en Venezuela, existe la inquietud de desarrollar el Proyecto de Portal Gobierno.

Pero desarrollar un «Portal Gobierno» no equivale sólo a publicar una *web* con información del gobierno o del Estado. La reestructuración de los servicios públicos es primordial y generalmente requiere de fuertes inversiones de los organismos administrativos a todos los niveles, así como un cambio cultural, lo cual es un factor clave de éxito para lograr instaurar un «Portal Gobierno» en cualquier escenario. Esto significa que no basta automatizar o instalar computadoras por doquier tanto en las administraciones públicas, lo que se conoce como comunicación intranet, como la conexión con los ciudadanos a través de la superautopista usando Internet; para hablar de un gobierno electrónico debe hacerse una auténtica exposición de criterios, proponer soluciones y realizar debates acerca de la realidad social, económica, jurídica y política de un país. El gobierno venezolano ha empezado a impulsar el cambio radical demandado en la relación de los ciudadanos con los servicios públicos, desde su base, a raíz de la aprobación de una nueva Constitución, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, que establece en su artículo 110 el reconocimiento de interés público a la ciencia, la tecnología, el

conocimiento, la innovación y sus aplicaciones y los servicios de información, así como la competencia del Estado sobre el fomento y la coordinación general de la investigación científica y tecnológica en el país. De igual modo, el decreto 825, del 10 de mayo de 2000 –como se indicó–, que declara el acceso y uso de Internet como política prioritaria para el desarrollo cultural, económico, social y político de la República Bolivariana de Venezuela (artículo 1), en tal sentido ordenó su uso a todos los organismos públicos, preferentemente en el intercambio de información con los particulares, prestando servicios comunitarios, bolsas de trabajo, soluciones a las necesidades; asimismo, ordenó el intercambio de información intrainstitucional a través de la red (artículo 3). Como puede observarse, este decreto ordena el uso de Internet a todos los organismos públicos, preferentemente en el intercambio de información con los particulares, y establece que en 3 años el 50% de los programas de Educación Básica y Media estarán disponibles en INTERNET. En este mismo orden, fue creado el decreto legislativo con rango de ley N° 1290 del 30 de agosto de 2001, Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación, cuya exposición de motivos indica que la tercera revolución industrial se sustenta principalmente en la microelectrónica, la informática, las redes de comunicación, la biotecnología y la masificación de los conocimientos, es decir, las nuevas tecnologías, para producir de manera flexible un conjunto cambiante de bienes y servicios. Entre otros, ya se está estudiando las bases legales y tecnológicas en Venezuela para pagar los impuestos vía electrónica. El salto al gobierno electrónico es inevitable.

Parte de las iniciativas de participación ciudadana en Venezuela son el *web site* (www.venezuela.gov.ve), donde aparecen un menú con información acerca de los poderes públicos en el país, asimismo, nos señala *links* referidos a la 1. Presidencia de la República; 2. Vicepresidencia; 3. Ministerio de la Secretaría, cuyo correo electrónico es (msecretaria@venezuela.gov.ve); 4. la *Gaceta Oficial*; 5. La Agenda Presidencial; 6. Atención al Ciudadano, 7. Bienestar Social; 8. Círculos Bolivarianos; 9. Convenios y Proyectos; 10. Alocuciones presidenciales; 11. Poder Público Nacional, y 12. Intranet.

En cuanto a la participación de los ciudadanos, merece resaltar el *web site Atención al Ciudadano*, cuya misión es brindar atención a éste fin de escuchar sus problemas, inquietudes y propuestas, con objeto de canalizarlos ante los organismos públicos y/o privados pertinentes en la búsqueda de soluciones en el menor plazo posible. Se indica al visitante los requisitos para su respectiva solicitud; puede conocer en línea cuál es el

estado de una solicitud efectuada con anterioridad con sólo colocar su cédula de identidad y puede llenar una nueva solicitud en línea haciendo un simple clic.

A continuación se expondrán algunas experiencias venezolanas para implantar un gobierno en línea:

Uno de los proyectos pilotos es el Portal del Servicio Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT), adscrito al Ministerio de Finanzas (www.seniat.gov.ve), tanto en su área Aduana como Tributo. Sobre el tema de Aduana, en el *web site* los ciudadanos pueden obtener información sobre todo lo relacionado con la materia de aduana desde la comodidad de su domicilio o lugar de trabajo. Tradicionalmente, el ciudadano tenía que acudir a las oficinas ubicadas en la capital para realizar sus consultas, ya que por vía telefónica resultaba casi imposible. Actualmente se puede obtener información sobre las normativas vigentes que regulan la materia aduanera. Forman parte de este hipervínculo un total de siete ordenamientos jurídicos, dentro de los cuales se encuentra la Ley Orgánica de Aduanas, la Ley de Creación y de Régimen de la Zona Libre para el fomento de la inversión turística en la Península de Paraguaná, Estado Falcón. También existe información sobre los proyectos de modernización de aduanas, en la que se hace mención, entre otros, a SIDUNEA, proyecto que sirve de soporte tecnológico para la modernización de las aduanas del país y procura un control efectivo de la gestión aduanera para que Venezuela cumpla cabalmente los estándares internacionales de la Organización Mundial de Aduanas (OMA); este proyecto puede proporcionar intercambio electrónico de datos entre comerciantes y la aduana usando las normas EDIFACT (Intercambio Electrónico de Datos para la Administración, Comercio y Transporte). Por su parte, Tributos tiene tres objetivos estratégicos: Incremento de la recaudación tributaria de origen no petrolero, modernización del sistema jurídico tributario y desarrollo de la cultura tributaria y mejora de la eficiencia y eficacia institucional. Sin embargo, la página no presenta marcos participativos en los cuales pueda existir una interacción entre el organismo y los ciudadanos, sino que está compuesta íntegramente por marcos teóricos, meramente informativos que sólo difunden la materia de Aduana y Tributos en forma general.

Esta modalidad no es exclusiva de Venezuela, también se encuentra en otros países, entre los cuales destacan: España (www.aeat.es), Perú (www.aduanet.gob.pe), México (www.aduanas.sat.gob.mx) y Nicaragua (www.dga.gob.ni)

Otros proyectos de gobierno en línea, pero ya a nivel local, es el de la Alcaldía de Maracaibo del Estado Zulia, cuyo portal es (www.maracaibo.gov.ve) y el Servicio Autónomo Puente General Rafael Urdaneta (SAPGRU).

El primero está en la fase de procura de recursos, y ha obtenido un gran apoyo del Gobierno nacional a través del Ministerio de Ciencia y Tecnología; el portal de la Alcaldía consta de una escueta información sobre las distintas dependencias de ésta, con la identificación y teléfonos de algunos de sus directores y transcripción de algunas ordenanzas. En esta página puede encontrarse una ventana denominada «denuncias», a la cual pueden acceder los ciudadanos para emitir sugerencias, solicitudes, requerir información, solicitar recaudos, procesos, los cuales son atendidos a través de la Oficina de Informática, la cual la canaliza de acuerdo con la naturaleza de la petición. Sin embargo, no se observa interconexión en las dependencias municipales, ni con otras dependencias regionales o nacionales; por otra parte, se ha detectado que existen islas de información entre las distintas dependencias del municipio de Maracaibo, las cuales están aisladas con sus propios sistemas informáticos y programas, y no integradas en el sentido estricto de la palabra a los ciudadanos.

En el caso del SAPGRU, se han diseñado dos proyectos pilotos para implantarse en este organismo, los cuales se denominan (www.puentesobreellago.com) y Sistema prepago de peaje del Puente General Rafael Urdaneta; estos proyectos tienen como característica fundamental el uso de las TICs, con objeto de darle cumplimiento a la normativa establecida en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Administración Pública Nacional, la cual señala: «[...] a fin de dar cumplimiento a los principios establecidos en esta ley los órganos y entes de la Administración Pública deberán utilizar las nuevas tecnologías que desarrolle la ciencia, tales como los medios electrónicos, informativos y telemáticos, para su organización, funcionamiento y relación con las personas...»

En el portal www.puentesobreellago.com se persigue colocar información sobre 1. los servicios que presta el SAPGRU, 2. normativa que lo regula, 3. las tarifas por concepto de peaje del puente, 4. misión, 5. visión, 6. organización, 7. video demostrativo de la presentación de luces del puente, 8. buzón de denuncias y sugerencias, 9. video en transmisión en tiempo real del tráfico del puente, y 10. cualquier otra información que se considere relevante.

El segundo proyecto, Sistema prepago de peaje del Puente General Rafael Urdaneta, es un sistema electrónico de pago del servicio por adelantado, utilizando la tecnología de las tarjetas inteligentes, donde un microchip almacenará toda la información del dinero pagado por adelantado y la identificación del usuario. El objetivo primordial es facilitar y acercar el contacto con los ciudadanos, racionalizar el tiempo de las tramitaciones que realizan los particulares, para que de esta forma mejore su eficacia, pertinencia y utilidad. Pues, por ejemplo: cuando un ciudadano o empresa que trabaje en el área de carga decida planificar sus viajes, va a tener la posibilidad de consultar en línea las tarifas que se le aplican por concepto de peaje conforme al tipo de vehículo que posea o la carga que transporte, prepagarlo para luego pasar el puente con un tiempo mínimo de espera, sin los inconvenientes de llevar grandes sumas de dinero en efectivo, y si tiene algún contratiempo puede realizar sus reclamos o sugerencias a través de la página de internet.

En fin, son sólo algunos de los casos de servicios que presta el Estado venezolano mediante mecanismos de comunicación electrónica en la búsqueda de acercar la gestión pública al ciudadano.

ALGUNAS VENTAJAS DE LA INSTAURACIÓN DE UN GOBIERNO ELECTRÓNICO

La verdadera participación ciudadana involucra los usos democráticos directos de las nuevas tecnologías. Una mayoría piensa que gracias a Internet el mundo se volverá más democrático, más participativo y transparente, pues la red permite una mayor interacción, es sinónimo de mayor información y permite a las minorías oír su voz.

En resumen, algunas ventajas de la instauración de un gobierno electrónico son:

VENTAJAS
Disminución del tiempo de las diferentes operaciones que realizan los ciudadanos. Eficiencia y eficacia
Reducción de costos de operación por parte de las dependencias gubernamentales
Trasparencia en la gestión pública. Auditabilidad de gestión, acceso y flujo de información continuo
Acercamiento de la administración pública con el ciudadano, con base en la tecnología al servicio de la gente
Afianza la gobernabilidad, fortalece la democracia participativa y representativa y contribuye a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

ALGUNOS OBSTÁCULOS PARA LA INSTAURACIÓN DE UN GOBIERNO ELECTRÓNICO

La alta tecnología y el potencial humano son el mayor desafío que la humanidad encara hoy (Granero, 2002). Por ello, cada vez que las instituciones, sean gobierno o sector privado, ofrezcan nuevas tecnologías a los usuarios o a los empleados, tendrán que hacerlo como parte componente de un todo, en el que está presente una respuesta humana; si no lo hacen, la gente tratará de crear una propia, o de rechazar la nueva tecnología, y esto se observa en la resistencia al cambio frente a la automatización. Es necesario además de aprobar el acceso a Internet u otras redes telemáticas, lograr alfabetizar digitalmente a la población latina, al menos en un 80%, y se sabe que alrededor del 60% de los territorios latinoamericanos nunca han tenido una computadora; de igual forma, es necesario, más que una participación popular, como se indicaba en el caso del voto electrónico, o páginas con contenido meramente informativo-teórico, debatir temas como la corrupción, el abuso de poder y la desinformación, lo que garantizará que la red global acerque la democracia a los pueblos

En resumen, se enumeran a continuación algunos obstáculos para instaurar un gobierno electrónico:

OBSTÁCULOS
Deficiencia en la infraestructura tecnológica y física para la instauración de un gobierno en línea
Falta de coordinación y comunicación entre los diferentes organismos gubernamentales
Inestabilidad política y recesión económica
Existencia de una mayoría de ciudadanos analfabetas tecnológicos
Carencia de regulación que proteja los datos que circulan en la red y la inexistencia de planes y políticas estratégicas de modernización desde el gobierno

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La eficacia del proceso de debate a través de la red no requerirá, al menos en sus inicios, que todos los ciudadanos estén bien informados sobre cada asunto fundamental y obren en consecuencia; lo que sí se precisa es una masa crítica de ciudadanos bien informados, lo bastante numerosa y activa como para estabilizar y afianzar ese proceso democrático. Y trabajar para que en un mediano plazo se logre incorporar a todos.

La revolución de las comunicaciones plantea una oportunidad jamás pensada, la instauración de una forma de gobierno interconectado en redes que se presenta como autosuficiente. Y una sociedad que para algunos se convertirá en un corto plazo en un sistema mundial integrado, que dependerá vitalmente de una trama orgánica de interconexiones e interdependencia. Pero lo cierto es que tal escenario es parte de los procesos de modernización de los estados, gracias a los cuales, tras la emisión televisada de amplios debates, la ciudadanía tendrá la oportunidad de apreciar en su máxima representación los aspectos positivos y negativos de quienes desean representarlos. Asimismo, las reuniones cívicas electrónicas se presentan como la solución para convertir en realidad el viejo sueño de sustituir los mecanismos representativos por un mecanismo directo de toma de decisiones. Sin embargo, cada vez se alzan más voces que expresan dudas sobre la deseabilidad de las TICs al servicio de la ciudadanía, debido al carácter cualitativo de la participación, pues hace trivial la naturaleza de la deliberación democrática, aísla al individuo, impide desarrollar la capacidad argumentativa y no contribuye a la educación cívica.

La tecnología no es negativa *per se*, pero puede llegar a ser muy peligrosa si quienes la utilizan no tienen conciencia de su alcance e implicación, pues hay quienes la consideran la última panacea.

No hay fórmulas para alcanzar formas de representación o prestación de servicios públicos absolutamente transparentes y libres de corrupción, pero algunas propuestas pueden ser válidas para que este proceso de transformación continúe:

- Diseño y elaboración de portales que brinden acceso claro y sencillo para las necesidades de la ciudadanía, a fin de motivar el acercamiento.
- Posibilidad de realizar trámites las 24 horas del día los 365 días del año, accediendo a la gestión pública desde cualquier parte del país a través de la red.
- Unificación de las bases de datos del Estado para evitar duplicaciones innecesarias de las mismas y una incorrecta actualización.
- Publicidad de toda la información elaborada por el Estado.

Ya lo ha indicado la Conferencia Internacional sobre Gobierno Electrónico de abril de 2002, respaldada por las Naciones Unidas: «[...] *la transformación y la introducción de TICS en el funcionamiento gubernamental tiene la capacidad de mejorar la posición física de los gobiernos, aumentar la confianza de los inversionistas, socios comerciales y donantes y a ganar mayor confianza por parte del público en general...*» Ahora la tarea depende del equilibrio que alcancen todos: administración / ciudadano.

BIBLIOGRAFÍA

- ABRAHAM, S. (2001): «El E-government: Estrategia para la innovación en el Gobierno Federal». En www.narxiso.com (consultado el 10-10-02).
- ALCA - Comité conjunto de expertos de Gobierno y del sector privado sobre comercio electrónico. En www.ftaa.ecom/inf/ 143 de fecha 4-7-02 (consultado el 1º de julio de 2003).
- Sesión Plenaria CAIBI. En www.iberomunicipio.org/docs/estrategia. (consultado el 29 de junio de 2003).
- CASTOLDI, Pablo (2002): «El Gobierno Electrónico como un nuevo paradigma de Administración». En *PRUDENTIA IURIS*, N° 55. Buenos Aires, Universidad Católica Argentina.
- DALBOSCO, Hugo (2002): La reforma del Estado en sus aspectos estructurales y de gestión». En *PRUDENTIA IURIS*, N° 55.
- DRUCKER, Peter (1994): *Really Inventing Government*, Washintong, The Atlantic Monthly.
- RED del Commonwealth de Tecnología de la Información para el Desarrollo-COMNET - IT (2000): *Estudio mundial sobre el ejercicio del gobierno en línea*. Informe final. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- GONZALO, A (2002): «El Estado y las Nuevas Tecnologías». En www.eluniversal.com. Caracas (consultado el 12 de julio de 2002).
- GRANERO, Horacio (2002): «El orden público tecnológico». En *PRUDENTIA IURIS*, N° 55.
- GUTIÉRREZ, Patricio (2003): «Gobierno Electrónico en Chile: Avances y Desafíos. TICs: Desafíos para la Sociedad del Futuro». En Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia, Proyecto de Reforma y Modernización del Estado. Bogotá, 12 de marzo del 2003.
- MINISTERIO DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA (2001): «Estrategias de Gobierno Electrónico en Venezuela». Caracas, julio.
- OCAMPO, Fernando (2003): «El gobierno electrónico: ¿reforma de última generación?» En *Revista Electrónica de Derecho Informático (REDI)* del 1º de julio de 2003. www.alfa-redi.org (consultado el 7 de agosto de 2003).

Web sites

www.brasil.gov.br
www.gobiernochile.cl
www.e-mexico.gob.mx
www.venezuela.gov.ve
www.previdenciasocial.gov.br
www.tramitanet.gob.mx
www.aduana.cl
www.sii.cl
www.bec.sp.gov.br
www.enlared.org.bo
www.seniat.gov.ve
www.puentesobreellago.com
www.maracaibo.gov.ve

Copyright of Revista de Derecho is the property of Fundacion Universidad del Norte and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.