

INFORME DE INVESTIGACION UNIVERSITARIA



GOBIERNO ELECTRÓNICO PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Autores:

**Ingº Reucher Correa Morocho, M.Sc.
Ingº Pedro Antonio Criollo Gonzáles, M.Sc.**

(Junio, 2009)

I. DATOS GENERALES

I.1. Título

“Gobierno Electrónico para la Modernización de la Administración Pública”

I.2. Responsable

Ingº Reucher Correa Morocho, M.Sc.

Ingº Pedro Antonio Criollo Gonzáles, M.Sc.

I.4. Lugar de desarrollo del Proyecto

Piura-PERU

I.5. Propósito General

Realizar Investigación universitaria, en el área de las Tecnologías Informáticas y administración de la Información.

CONTENIDO DEL ESTUDIO

- INTRODUCCION
- JUSTIFICACION
- OBJETIVOS
- RESUMEN
- CONCLUSIONES
- RECOMENDACIONES

Capítulo I: MARCO TÉORICO

Capítulo II: EL GOBIERNO ELECTRÓNICO EN EL PERU.

Capítulo III: LA REFORMA DEL ESTADO Y LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Capítulo IV: LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN EL PERU

Capítulo V). ELEMENTOS BÁSICOS DE UNA ESTRATEGIA DE GOBIERNO ELECTRÓNICO

Capítulo VI). PROPUESTAS: GOBIERNO ELECTRONICO, CLAVE EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN EL PERU

- BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

La base de este trabajo es el considerar a las TIC como herramientas con (un enorme) potencial para configurar estructuras organizativas y modelos de gestión pública que ofrezcan una respuesta única, ágil, eficiente, de calidad y transparente a los ciudadanos. De esta manera la extensión y el uso de las TIC y la creación de iniciativas y proyectos de Gobierno Electrónico, como anteriormente pudieron serlo las ideas de receptividad de la Administración, orientación al ciudadano, calidad y mejora continua en la prestación de servicios, podrían ser un motor de cambio para las organizaciones (existiendo también la amenaza de que sea o se convierta en una nueva moda).

Motor de cambio para los Gobiernos y las Administraciones Públicas entendiendo como tal no sólo la modificación de los elementos técnicos (tecnología, estructuras, procesos, etc.) sino también, lo que es más importante: el cambio en los valores y comportamientos que configuran la cultura organizativa existente. Y motor para el cambio que también podría reflejarse en la transformación de la concepción 'competencial', 'corporativista', 'sectorial' de los diferentes Departamentos, Unidades y Servicios de las organizaciones públicas poniendo en evidencia la necesidad de articular políticas, procedimientos y servicios integrados y transversales que respondan con coherencia a las necesidades de los ciudadanos.

Recordar que el Gobierno Electrónico es más bien una cuestión política que de carácter técnico. De manera que Internet y las TIC pueden ser herramientas para el cambio, siempre que exista una clara voluntad política y directiva para liderar las transformaciones necesarias en las estructuras, procedimientos y cultura organizativa.

Por otra parte, el argumento central de este ensayo consiste en subrayar la necesidad de una propuesta teórica integradora para estudiar el Gobierno

Electrónico. Los paradigmas de análisis que se proponen son la Modernización de la Administración Pública y la Gobernanza Pública. Con esta combinación de lentes diferentes de análisis, trataremos de identificar y extraer diferentes modelos de comprensión de los procesos, cambios y lógicas que se producen a la hora de poner en marcha proyectos de Gobierno Electrónico. Estos modelos analíticos permiten articular una visión integrada del Gobierno Electrónico desde la prestación de servicios (*e-Administración*), pasando por el fomento de la consulta y extensión de los procesos democráticos (*e-Democracia*), hasta la dinamización de los procesos de elaboración de las políticas públicas (*e-Gobernanza*).

JUSTIFICACION

Como sabemos en los últimos años, el desarrollo de la tecnología de la información, en especial, la amplia difusión de Internet, ha tenido una influencia socio-económica que ha cambiado sustancialmente el giro de los negocios y las diversas formas de llevar a cabo procesos de negocio. Siendo esta perspectiva en nuestro país se están dando intentos de integrar los sistemas de información de las entidades gubernamentales, no aprovechando la posibilidad de integrarlos y consolidar en lo que llamamos Gobierno Electrónico, puntualizando en la Reforma del estado y la Modernización de la Administración Pública, para preparar los controles adecuados en la lucha contra la corrupción.

Aún más, en la celeridad de estas innovaciones, crece enormemente el valor de la información, que provee la comunicación y el poder de análisis que las organizaciones necesitan para su administración; y en este contexto cumple un papel principal la Tecnología de Información. Es que hoy existe una creciente interdependencia entre el destino de las empresas y el uso que realizan de la TI. Esta transformación tecnológica está expandiendo los límites de lo que las organizaciones pueden hacer, generando más datos a medida que las empresas desarrollan sus actividades y les está posibilitando capturar información que antes no estaba disponible. La TI no solamente afecta cómo son desarrolladas las actividades individuales sino, a través de nuevos flujos de información, también expande enormemente la habilidad de la empresa para explotar enlaces entre actividades, tanto dentro como fuera de ella. Por ello, para el éxito de una organización, la administración eficiente de los datos es sumamente crítica. Este problema surge del aumento de la dependencia de la información y de los sistemas que la proveen; del incremento de la vulnerabilidad y del amplio espectro de las amenazas;

De modo que la incorporación masiva y no planificada de equipos y sistemas tanto en la empresa como en la administración pública- no

produce más que mejoras puntuales y por el contrario puede desarticular procesos “manuales” eficaces. Por otra parte, la cantidad de recursos materiales, económicos y humanos que se inviertan no es una garantía para el crecimiento y la integración, ya que la utilización impropia de ellos puede llevar incluso a un decrecimiento del desarrollo de la organización. Por tanto es necesario seguir investigando en temas del desarrollo del Gobierno Electrónico, como clave para la lucha contra la corrupción en Perú, buscando la integración de los Sistemas Informáticos de las entidades gubernamentales.

• **OBJETIVOS LIMITACIONES, ALCANCES Y PRODUCTO A OBTENER**

Objetivos General

“Elaborar una propuesta de Gobierno Electrónico para la modernización de la administración pública y la lucha contra la corrupción en el Perú”

Objetivos Específicos

- Definir el marco conceptual sobre el Gobierno Electrónico en el Perú.
- Presentar en forma clasificada y estructurada los avances actuales respecto a la modernización de la administración pública y la lucha contra la corrupción en el Perú.
- Definir los elementos básicos de una estrategia de gobierno electrónico
- Elaborar una propuestas dentro del Gobierno Electrónico que permita modernizar la administración pública y luchar contra la corrupción en el Perú.

Limitaciones, Alcances y producto a obtener: La presente investigación es exclusivamente descriptiva y analítica para finalmente, obtener un producto, el mismo que es la Obtención de: Elementos básicos de una estrategia de gobierno electrónico y la Propuesta que se realizará en el proceso de modernización de la administración pública y luchar contra la corrupción en el Perú; por lo que esta no

pretende realizar su aplicación y luego evaluarla, menos establecer un modelo, y probar su funcionamiento. Por tanto esta propuesta quedará sujeto a una próxima evaluación en un segundo trabajo de investigación consecución de la presente investigación.

• RESUMEN

Esta investigación es netamente descriptiva en base a la revisión de fuentes documentarias oficiales donde registran estadísticas y resultados referente a los temas de la presente investigación.

Para lograr que se cumpla con el objetivo en la presente investigación, hemos considerado desarrollar los siguientes pasos fundamentales:

1. Revisar las teorías y experiencias existentes sobre el gobierno Electrónico.
2. Revisar las Fuentes documentarias oficiales, para realizar un análisis clasificado del avance del Gobierno Electrónico en el Perú dentro del proceso de la Modernización de la Administración Pública.
3. Obtener Resultados de la Lucha contra la corrupción en el Perú.
4. Plantear algunas estrategias y propuestas dentro la modernización de la administración pública, enfatizando en controles en la integración de los sistemas de información de las entidades gubernamentales, para la lucha contra la corrupción.

Asimismo se considera información que se encuentra disponible a través del WEB, así como en base a la experiencia del investigador se realizó el trabajo en mención.

• CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

Es posible realizar un plan de Gobierno electrónico, el mismo que involucre una reforma del estado peruano, planteando toda una base de políticas que coadyuven en la modernización de la administración pública con la implantación de un gobierno digital, y esto que considere y motive la participación de los agentes y/o actores en el gobierno electrónico

Recomendaciones:

Cada Gobierno y Administración Pública sea capaz de elaborar su propia estrategia de Gobierno Electrónico a través de una propuesta analítica y operativa heterogénea. La necesidad de enriquecer las aproximaciones al Gobierno Electrónico supone dos cosas:

- En primer lugar, identificar qué supone en su propia organización cada una de las tres dimensiones aplicadas presentadas en el ensayo para conocer la tensión existente entre ellas.
- Y en segundo lugar, es probable que el éxito de cualquier proyecto que formule dependa, en mayor o menor medida:
 - del interés y voluntad política y directiva para impulsar el proyecto;
 - de la capacidad de políticos y gestores para movilizar recursos y apoyos dentro y fuera de su organización;
 - de la capacidad de diseño y planificación estratégica de los proyectos teniendo en cuenta las especificidades y condiciones institucionales propias de cada realidad y problemática concreta.
 - de las posibilidades para que la propia organización y en el conjunto de los actores críticos del proceso interioricen una serie de valores, principios, reglas que faciliten el proceso de definición y puesta en marcha de los proyectos de Gobierno Electrónico.

Capítulo I: MARCO TEORICO

1.1. Concepto de Gobierno Electrónico

Existen muchos conceptos sobre e-Gobierno, entre ellos, podemos citar:

GROSVALD (2005), el concepto de "Gobierno Electrónico" incluye todas aquellas actividades basadas en las nuevas 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, tanto en las aplicaciones internas como las externas de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en el sector público.

De acuerdo a un estudio desarrollado por la **IBM**, el e-Gobierno consiste en interconectar horizontal - en un mismo nivel - y no verticalmente a todos los servicios y departamentos del gobierno para mejorar sustancialmente la calidad en la entrega de servicios, con el consiguiente beneficio para la ciudadanía y las empresas. Tradicionalmente "las personas debían acudir a cuatro o cinco oficinas o departamentos de gobierno para resolver un permiso o patente, y tardaban meses e incluso años, en cambio ahora todo se resuelve, a lo más, en días, y a veces horas.

¿Cómo funciona? A la comunidad se le proporciona acceso a información de gobierno por múltiples canales como internet, en forma personal, por teléfono o vía fax, para resolver diferentes trámites y en un corto tiempo.

Para la consultora **FORRESTER** (2005), el e-gobierno constituye "aquellas aplicaciones que utilizan los gobiernos federales, locales o provinciales a través de las cuales se pueden realizar pagos y solicitar documentación por Internet". Existen áreas que quedan excluidas, tales como transacciones con monedas extranjeras y la posibilidad de votar.

Gobierno Electrónico, incluye todas aquellas actividades basadas en las tecnologías informáticas, en particular Internet, que el Estado desarrolla para incrementar la eficacia de la gestión pública, mejorar los servicios ofrecidos a los ciudadanos y proveer a las acciones de gobierno de un marco transparente.

De todos estos conceptos el autor del presente trabajo de investigación concluye en que el Es Conjunto de políticas públicas, y procesos de comunicación e **interacción** plena entre Gobierno y Ciudadanos empleando las TICs (Tecnologías Informáticas y de Comunicaciones) con seguridad y privacidad.

Mientras que el **Concepto de Gobierno en Línea**, es el Conjunto de relaciones (Información, trámites y transacciones) que establece el Estado con los ciudadanos a través de portales y redes electrónicas de acuerdo a las políticas y estándares de Gobierno Electrónico.

1.2. Beneficios

➤ CIUDADANOS

- Acceso fácil a información y servicios públicos.
- Ahorro de tiempo y dinero.
- Auditoría de la actuación de los gestores públicos.
- Mayor facilidad de participación en las decisiones públicas.

➤ EMPRESAS

- Trámites más ágiles
- Facilita la creación de empresas
 - Más empleo
 - Mayor competitividad
- Mayor acceso a contratos con la administración pública.
- Disminución de costos operativos.

➤ EMPLEADOS

- Mayor satisfacción en el lugar de trabajo.
- Incremento en la productividad.
- Elevación perfil profesional: calificación, tareas de valor añadido.

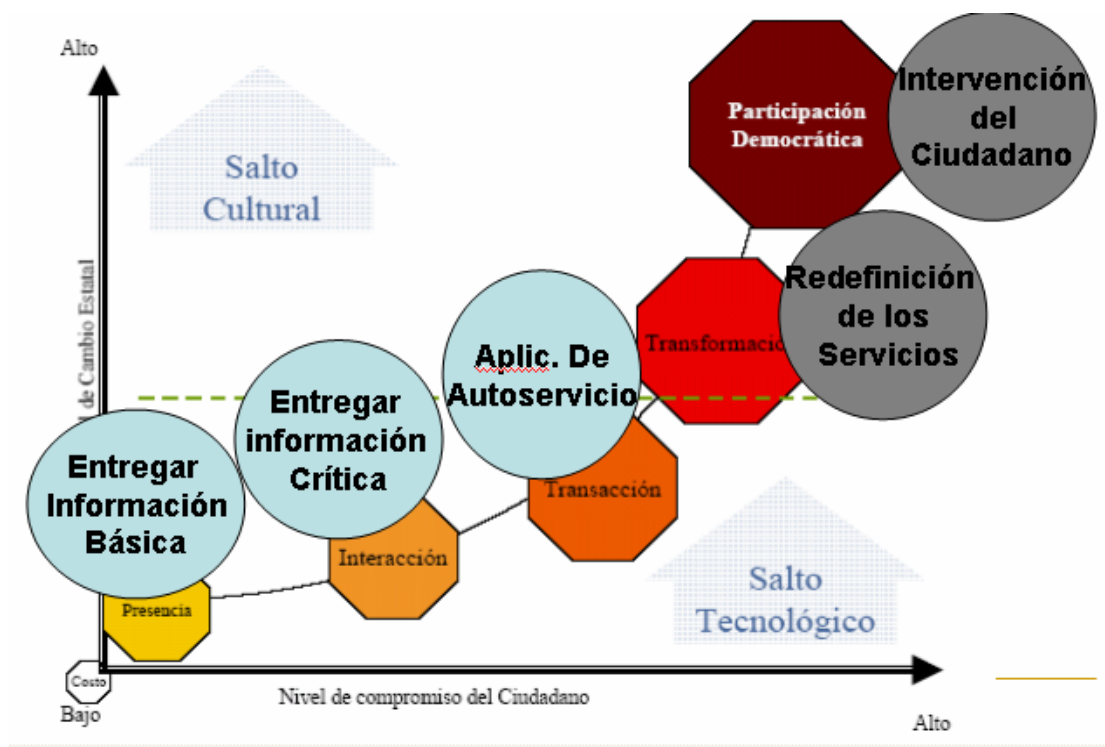
➤ GOBIERNO

- Disminución de costos operativos.
- Mejor imagen ante la ciudadanía.

- Mayor capacidad de recaudación.

Mejor coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

1.3. Fases del gobierno electrónico



1.4. Lineamientos fundamentales de gobierno electrónico

De acuerdo a las convenciones reconocidas internacionales, los lineamientos fundamentales de Gobierno electrónico están clasificados en 4 categorías:

- **Los portales de instituciones Gubernamentales** (Government to Citizen – G2C, **Gobierno a ciudadano**); que permitirán a los ciudadanos acceder a la información y a los servicios, sin la necesidad de concurrir geográficamente a las dependencias estatales, sino que podrán hacerlo a través de los portales de las diferentes instituciones del Estado.
- **Los portales de compras y contrataciones públicas** (Government to Business- G2B, **Gobierno a Empresa** o e-procurement); que facilitan la libre competencia y la transparencia en las licitaciones para la adquisición de bienes y servicios,

trasladando los procesos de contratación pública hacia Internet, eliminando los engorrosos procesos de compras, que en muchos casos requieren ser aprobados por varias instituciones del estado. Además toda la ciudadanía se convertiría en contraloría civil del Estado, porque podría revisar las bases de cada licitación pública, seguir en línea todas las etapas de la licitación, hasta su culminación.

- **La conectividad del sector público** (Government to Government – G2G **Gobierno a Gobierno**); permitirá conectar al gobierno central, con sus dependencias, con los gobiernos seccionales, con el Congreso Nacional y el poder judicial. Como primer paso del gobierno, debería implementar una Intranet, que permita manejar la comunicación, con los diferentes ministerios, documentos como los acuerdos ministeriales, agendas, emails, etc.
- El plan de Desarrollo informático en un determinado período, recoge estos principios y los plasma de acuerdo a las necesidades y prioridades establecidas por la comunidad Informática de la Administración Pública

1.5. Reforma y Modernización: Fantasías vs. Realidades

Tomando lo mencionado por **NOVICK**, (1988), **BANEGAS**, (2000) y **MARSAL**, (2001), Los términos “reforma” y “modernización” connotan la incorporación de concepciones, técnicas e instrumentos para que el Estado sirva más y mejor a la Sociedad.

Dado que es usual distinguir entre “reforma del Estado” y “modernización administrativa”, delinearemos ambos conceptos:

a) La “reforma del Estado” (o “reforma estructural” o de “primera generación”) se dirige a lograr un Estado más eficaz y eficiente en el cumplimiento de sus funciones “genuinas”, operándose comúnmente a través de recetas jurídicas y financieras para recortar competencias y funciones, así como para privatizar, desregular o descentralizar servicios.

b) La “modernización administrativa” (o reforma de “segunda generación”), se dirige a ubicar al usuario (“beneficiario”, “ciudadano” o “cliente”) como centro de la gestión pública, procurando inducir lógicas gerenciales a través de recetas socio-

tecnológicas para racionalizar, reestructurar, reingenierizar, reinventar, realinear y reconceptualizar prestaciones.

Con prescindencia de la referida distinción, en adelante hablaremos de “reforma y modernización” (RyM) para referirnos a procesos relativamente orgánicos dirigidos a aumentar la eficacia, eficiencia, calidad y controlabilidad de:

- a) las competencias y funciones del Estado y sus instituciones,
- b) las estructuras organizativas,
- c) los sistemas de planeamiento, programación, presupuesto, control y evaluación,
- d) la gestión de la capacidad y del potencial de los agentes estatales,
- e) la gestión de información,
- f) la gestión financiera,
- g) los procesos y prestaciones,
- h) la atención a usuarios,
- i) las compras y contrataciones, y
- j) los marcos normativos, regulatorios y reglamentarios

Así mismo, **ORREGO** (2004), Una mirada retrospectiva de la trayectoria de la RyM, en varios de nuestros países, permite inferir que la mayor parte de las iniciativas tuvieron el propósito implícito de sortear entornos turbulentos dentro de la inercia político-administrativa. En general, su volátil ejecución no implicó confrontaciones significativas entre: a) la “racionalidad técnica”, fundada en valores como eficacia, eficiencia, equidad, calidad, responsabilidad, control, transparencia; y b) la “racionalidad política” que, afín a las motivaciones del poder, suele priorizar la preservación de espacios de privilegio, arbitrariedad, opacidad, prebendismo y clientelismo

Por otra parte, los sucesivos ciclos de RyM transcurrieron sin tan siquiera insinuar problemas sistémicos de fondo, tales como: a) el constante deterioro de la probidad pública, b) la continua pérdida del valor cívico de la función pública, y c) la creciente

indiferencia, resignación o tolerancia ciudadana respecto de los vicios de la gestión pública.

Dado el profundo arraigo de la denominada “racionalidad política” en los elencos gubernamentales, con la anuencia de vastos sectores sociales de nuestros países, los intentos reformistas y modernizadores tendieron a diluirse una vez logrados ciertos efectos escénicos resaltadores de cambios cosméticos (comúnmente de alto costo) y encubridores de ineficacia, ineficiencia y arbitrariedad.

En los referidos escenarios se insertaron -hace ya una década- las fantasías y las primeras aplicaciones de e-Gob, como panacea para:

- a) mejorar la información, la comunicación y la prestación de servicios a través de las TICs y su convergencia (Internet, telefonía fija y móvil, fax, correo postal, radio y TV).
- b) proveer más y mejores prestaciones a los ciudadanos,
- c) adicionar productividad, calidad y valor a los servicios,
- d) reducir el costo (en dinero, tiempo y ánimo) de tramitaciones del público,
- e) resolver trámites, consultas, reclamos y sugerencias “en línea”,
- f) aumentar la transparencia de la gestión pública,
- g) aumentar la participación ciudadana, y
- h) aumentar la calidad y reducir el costo de las transacciones dentro del Estado.

La evidencia empírica, en varios de nuestros países, permite inferir que las iniciativas de e-Gob tampoco habrían afectado la inercia administrativa, manteniéndose incólumes –tras nuevos efectos escénicos- amplios espacios de ineficiencia, opacidad y arbitrariedad.

1.6. Factores críticos para el desempeño del e-Gob

Diversos estudios comparativos resaltan un conjunto de factores comunes a los países más destacados en e-Gob en el entorno global y regional. Dichos factores, calificados como “críticos” para el desempeño del e-Gob, son los siguientes:

a).Reforma y Modernización de la gestión pública

Los programas de e-Gob se insertan, como herramientas estratégicas, en programas de RyM que promueven el rediseño, la reorganización y la reingeniería de estructuras y procesos, y que -a su vez- facilitan el desarrollo del e-Gob.

b) Integridad

Las estrategias y programas de e-Gob se integran en visiones político-estratégicas dirigidas a lograr transformaciones sociales profundas y sustentables -“Sociedad de la Información y del Conocimiento” (SIC) interactuando con estrategias de desarrollo humano, integración social, inclusión digital, innovación, competitividad, conectividad y participación ciudadana.

c) Liderazgo gubernamental

Las visiones y estrategias de e-Gob, como componente de la SIC, son promovidas – de manera manifiesta y tangible- por un liderazgo gubernamental de alto rango y prestigio.

d) Compromiso institucional

Los programas de e-Gob se sustentan en compromisos institucionales y planes concertados de mediano plazo, con participación del sector privado, universidades y organizaciones de la sociedad civil.

e) Centralidad del ciudadano

Los programas de e-Gob se encuadran en un manifiesto compromiso por proveer prestaciones que respondan auténticamente a las necesidades, preferencias y expectativas de los destinatarios, con adecuada segmentación y participación.

f) Comunicación

Los programas de e-Gob y de SIC son difundidos a través de acciones sistemáticas y perseverantes de comunicación acerca de las visiones, estrategias y beneficios, así como de evaluación, estímulo e intercambio de experiencias.

g) Democratización y participación

Las iniciativas de e-Gob se insertan en programas dirigidos a promover y ampliar las posibilidades de participación ciudadana, mediante la información, la consulta y la intervención en decisiones de política pública y en la agenda legislativa.

3.- e-Gob y RyM: la evidencia empírica

Con base en evidencias empíricas, podemos afirmar que las iniciativas de e-Gob no pueden alcanzar resultados significativos si no están sustentadas en estrategias y acciones sistemáticas de RyM.

Por ejemplo en un estudio de aplicación de estas teorías logramos notar que:

a) los mayores avances en términos de digitalización y acceso telemático se verificaban en los sistemas de recaudación, en función de perentorias exigencias fiscales,

b) las características de los procedimientos de tramitación, en la mayor parte de los organismos, respondían notoriamente a compartimentos, limitaciones, conveniencias y arbitrariedades burocráticas, por encima -o con virtual prescindencia- de las necesidades de los usuarios; habilitando implícitamente amplios márgenes de discrecionalidad y vías colaterales de "facilitación" ("gestores", "activadores", "quioscos" o "peajes"),

c) la eventual aplicación de las técnicas de e-Gob sólo podía quedar acotada a: i) informar la ubicación de las unidades de atención, sus horarios, requisitos y aranceles, ii) asignar turnos para atención presencial; iii) proveer digitalmente formularios o programas informáticos para iniciar los trámites, y iv) emitir digitalmente constancias carentes de validez probatoria;

d) en la generalidad de los casos, la posibilidad de efectuar trámites por vía telemática requeriría modificaciones sustanciales en: i) el plano político-institucional, ii) la estructura organizativa, iii) la estructura normativa, iv) las pautas culturales de los agentes públicos y de los usuarios, v) los incentivos y los intereses colaterales, vi) los procesos y estructuras de prestación, vii) los procedimientos de tramitación, y viii) los sistemas informáticos.

A través de un conjunto de entrevistas realizadas posteriormente para verificar la sustentación y alcance de las referidas inferencias, pudo vislumbrarse que el panorama percibido por funcionarios y agentes de varios organismos relevados, acerca de la viabilidad y factibilidad de telematizar prestaciones, resultaba aún más crítico que el diagnosticado.

Los hallazgos de este caso, que representa sólo una pequeña muestra de los indicios empíricos disponibles en la materia, permiten clarificar algunas de las

limitaciones de la RyM y del e-Gob frente al contundente impacto de los condicionantes político-burocráticos, normativos y culturales que afectan la calidad de vida de los ciudadanos en sus transacciones con la Administración.

En países donde predomina una visión centrada en los “aliados” (ya sea corporaciones, camarillas o pandillas enclavadas en los poderes del Estado) los discursos sobre RyM, e-Gob y SIC suelen aparecer como artificiosas y extemporáneas metáforas dirigidas a ocultar –tras un pretendido “protagonismo” de las tecnologías- que los valores, actitudes y prácticas gubernativas están en conflicto con los intereses del ciudadano. En casos extremos, cabría preguntar: ¿Qué credibilidad pueden inspirar tales discursos cuando, desde el propio Estado, se procuran “naturalizar” disvalores como la deshonestidad, la impunidad, la intolerancia y la violación del orden jurídico en favor de de intereses parasitarios?.

Las iniciativas de RyM, e-Gob o SIC se constituyen en meros rituales cosmético-tecnológicos si no están integradas a una auténtica evolución axiológica, ética, político-institucional y cultural que supedita la Administración a los intereses y necesidades de los ciudadanos, y no a éstos a los arbitrios y condicionamientos de los aparatos político-burocráticos enclavados en el Estado.

Las enmarañadas, vetustas y renovadas malformaciones que exhiben varias administraciones iberoamericanas sólo podrán sanearse, paulatinamente, a través de un proceso intergeneracional, sustentado en la coherencia, la consistencia y el ejemplo. La condición básica para iniciar dicho proceso reside en una auténtica vocación ciudadana por instaurar la Probidad Pública como valor primordial en las lógicas, actitudes y conductas de los poderes del Estado y de las instituciones que rigen la vida en sociedad.

1.7. Gobierno electrónico y proveedores privados: hacia una clarificación de esquemas vinculares

Todos sabemos que la razón de ser del Gobierno Electrónico (GE) reside en proveer soluciones para mejorar la información y los servicios estatales a las personas y organizaciones. Con base en esa premisa, en una reciente editorial del newsletter Directorio del Estado, **GIGLI** (2006), se pregunta: ¿cómo puede implementarse el GE sin conocer opciones técnicas para las posibles soluciones, modelos o

plataformas que sustentarán las prestaciones?. Partiendo de dicho interrogante, formula las siguientes reflexiones: a) en nuestro medio “sobran” las propuestas estratégicas, los análisis y los ejemplos de buenas prácticas, lo que falta es gente que conozca los medios para plasmar los objetivos, b) sin soluciones tecnológicas (hardware y software) no puede haber GE, c) las soluciones tecnológicas provienen comúnmente de las empresas proveedoras, d) nuestros gobiernos exhiben notorias limitaciones para mantener vínculos claros, transparentes y constructivos con las empresas proveedoras, y e) para que el GE sea una realidad es necesario reunir voluntades y crear sinergias. entre lo público y lo privado, entre funcionarios y técnicos, entre quienes diseñan estrategias y quienes deben ejecutarlas.

Coincidimos con GIGLI (2006), en que cuanto más abiertas y transparentes sean las relaciones entre los responsables de programas de GE y las empresas proveedoras, más factible será disponer de un panorama actualizado de las oportunidades y opciones tecnológicas para mejorar la cobertura, calidad y transparencia de los servicios. La mayor parte de las experiencias exitosas de GE muestran que las empresas proveedoras pueden constituirse en valiosos aliados de los gobiernos en el desafío de mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios estatales. Disponen para ello de capacidad para generar y desarrollar soluciones tecnológicas, así como para invertir recursos en proyectos de riesgo.

A través de un somero análisis de la realidad circundante, puede afirmarse que aquellos gobiernos que experimentan mayor dificultad para concertar y plasmar visiones y estrategias coherentes de modernización, suelen relacionarse de manera traumática o patológica con las empresas proveedoras; debido quizás a presiones y pugnas de negocios.

En un plano relativamente abstracto, el rango de esquemas vinculares entre gobiernos y empresas proveedoras podría representarse a lo largo de un continuo acotado por dos extremos imaginarios:

- **“Promiscuidad impune”:** este extremo supondría que los mismos responsables de la gestión de GE son empresarios del sector aliados a gobernantes de turno. En este caso, cabría esperar que las visiones y estrategias de GE resulten relativamente sesgadas por intereses de negocios.

- **“Aislamiento estéril”**: en este extremo, diametralmente opuesto al anterior, existiría un divorcio entre los responsables de la gestión de GE y las empresas proveedoras del sector. Como consecuencia, serían sumamente escasas las posibilidades de plasmar soluciones idóneas para concretar las eventuales visiones y estrategias relativas al GE.

Entre esos dos polos imaginarios, existe una amplia gama de posibles pautas de relación entre gobiernos y empresas proveedoras. Entre los gobiernos de América Latina que exhiben hoy claros esquemas vinculares con el sector privado, puede señalarse el caso de Chile, cuya Agenda Digital 2001-2005 resultó de un amplio acuerdo público-privado sobre una estrategia-país y un plan de acción. Como fruto de una trayectoria de relaciones abiertas, contrataciones transparentes y credibilidad por parte de la comunidad, el gobierno chileno puede concentrarse en las definiciones estratégicas y normativas, así como en el control operacional (por resultados) de sus sistemas de GE (por ejemplo: Chilecompra, SII, Tramitefacil), delegando en proveedores privados el desarrollo, implementación y operación de las soluciones pertinentes.

En el caso de España, en una reciente entrevista a Domingo Laborda, Director General de Modernización Administrativa del Ministerio de Administraciones Públicas, se le preguntó acerca del papel que cabe a la empresa privada en los procesos de modernización estatal. Su respuesta fue que dicho papel es netamente análogo al que debe desempeñar -en cualquier sector- una empresa respecto de la administración. Así como la administración decide qué carreteras se construirán y cómo deben ser; para luego contratar a alguien que las construya, en los procesos de modernización la administración debe definir claramente las políticas, las estrategias y los distintos proyectos, con su misión, sus objetivos, sus recursos tecnológicos, su coste, su plazo y los indicadores de gestión. Una vez concertadas y formalizadas esas definiciones, puede pasarse a la fase de contratación por las vías pertinentes. Lo fundamental aquí es que las llaves del negocio no se las dejamos a nadie.

1.8. Antecedentes de la investigación

A la fecha se tiene como antecedentes los estudios y publicaciones que viene realizando la Presidencia del Consejo de Ministros en lo que respecta a Gobierno

Electrónico y esto lo realiza a través de su Oficina de Gobierno Electrónico. Pero habiendo realizado un análisis documentario de fuentes oficiales, se presentan avances débiles respecto a su impacto en la lucha contra la corrupción, que trae consigo la modernización de la administración pública el mismo hecho de implementar todo el proyecto de gobierno electrónico en el Perú.

Asimismo encontramos investigaciones y trabajos realizados en otros países de Latinoamérica y del mundo, experiencias que han servido de análisis para plantear el presente estudio.

Capítulo II: EL GOBIERNO ELECTRÓNICO EN EL PERU.

2.1. Políticas, estrategias, planes y programas de gobierno electrónico

2.1.1. Lineamientos de Políticas Generales para promover la masificación del acceso a Internet en el Perú

Iniciativa presentada por Decreto Supremo el 08 de Junio de 2001, durante el gobierno de transición del Dr. Valentín Paniagua. Las políticas genéricas planteadas tuvieron el propósito de servir de base para ulteriores desarrollos en el tema. Constó de 12 iniciativas vinculadas a la promoción del desarrollo de infraestructura de comunicaciones a nivel público y privado, uso intensivo de tecnologías de información y comunicaciones (TICs) en los servicios públicos y otros aspectos vinculados. Se refiere específicamente al Gobierno Electrónico en la iniciativa 7 "Las entidades de la administración pública deberán incluir en sus planes sectoriales, así como en el desarrollo de sus actividades, metas relacionadas con el uso de Internet y el uso de herramientas informáticas, a fin de agilizar la prestación de servicios gubernamentales y propender a la prestación de servicios en línea (gobierno electrónico) a través de páginas web y servicios de consulta interactivos". En esta iniciativa se imparten de forma general funciones al sector público y se asignan funciones específicas al Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) y al Ministerio de Educación.

2.1.2. La Política Nacional de Informática

En este documento, que fue presentado en Abril de 2002 por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), se establecen los principios y acciones para modernizar la gestión pública y propiciar la descentralización del Estado mediante el uso intensivo de las TICs, promover el incremento de capacidades competitivas en la Administración Pública, empresas y ciudadanos por medio del uso intensivo de las TICs, entre otros.

Según este documento, "El Propósito general de la Política Nacional de Informática es definir el marco general de actuación del Estado para el uso de las TICs, como medio o instrumento de apoyo en el proceso de construcción del desarrollo nacional". Presenta cuatro grandes propósitos estratégicos que son desarrollados usando lineamientos y acciones concretas por cada propósito. En la sección 2 del documento se presentan estos lineamientos

2.1.3. Plan de Desarrollo Informático 2003 - 2006

Documento presentado en Noviembre de 2002 por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), como instrumento de gestión directriz e integrador de las propuestas y proyectos orientados a mejorar la eficiencia y eficacia de las instituciones para lograr un estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano, en la perspectiva que las actividades informáticas que se desarrollan permitan el fortalecimiento del Sistema Nacional de Informática

2.1.4. Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información en el Perú: Agenda Digital Peruana - 2005

En este documento, cuya publicación fue aprobada por Resolución Ministerial N° 148-2005-PCM, se presentan las políticas, estrategias, acciones y metas que deberán ser impulsadas por todos los sectores del país. Tiene el claro norte de generar una Sociedad de la Información en el Perú, que permita obtener eficiencias, habilitando la disponibilidad de cualquier tipo de información, servicios o contenidos electrónicos a sus integrantes. Presenta un diagnóstico de la realidad peruana y de su contexto mundial, en lo relativo a la Sociedad de la Información, para dar paso a los factores críticos de éxito del plan, establecer la visión y desarrollar cinco objetivos estratégicos relativos a: a) Infraestructura de Telecomunicaciones, b) Desarrollo de Capacidades Humanas, c) Aplicaciones sociales, participación ciudadana y desarrollo, d) Producción y servicios, y e) Gobierno Electrónico

2.2. Principales lineamientos y prioridades en materia de gobierno electrónico

2.2.1. Lineamientos emergentes de la Política Nacional de Informática

Una primera aproximación a los lineamientos y prioridades del Perú en cuanto al Gobierno electrónico se encuentran en el documento Política Nacional de Informática. La Política en cuestión tiene cuatro grandes propósitos estratégicos, que permiten englobar las líneas de acción necesarias para: a) la incorporación ordenada, racional, sistemática y efectiva de las TICs en el país, b) la organización de los servicios del gobierno electrónico, y c) la construcción

de las bases y acuerdos que permitan facilitar el tránsito hacia la Sociedad Global de la Información y del Conocimiento. Estos propósitos son:

- Propósito 1:

Modernizar la gestión pública y propiciar la descentralización del Estado, mediante el uso intensivo de las tecnologías de información.

- Propósito 2:

Promover el aumento de la productividad en la Administración Pública, empresas y ciudadanos, por medio del uso intensivo de las tecnologías de Información.

- Propósito 3:

Promover el acceso universal a la información y el conocimiento.

- Propósito 4:

Promover la Sociedad de la Información y Conocimiento.

El Propósito 1 es el que plantea como objetivo implementar un nuevo modelo de gestión en la Administración Pública, modelo denominado "Gobierno Electrónico". Para lograr este objetivo se enuncian los siguientes lineamientos estratégicos:

- a. Construir una plataforma tecnológica para la modernización de la gestión pública y la descentralización.
- b. Impulsar la implantación de un modelo de gestión apoyado por las tecnologías de información para la Administración Pública.
- c. Impulsar el desarrollo e implantación de servicios públicos abiertos y en línea

2.2.2. Lineamientos emergentes de la Agenda Digital Peruana

En el Plan de Desarrollo de La Sociedad de la Información en el Perú (La Agenda Digital Peruana), presentado en el 2005, se definen los lineamientos y prioridades del gobierno electrónico peruano. Así, en el Capítulo Tercero, se hace referencia al Gobierno Electrónico y se plantean cinco acciones

primordiales que la estrategia debe contemplar como factores de éxito para alcanzar el desarrollo sostenible del e-gobierno en el Perú. Estas acciones son:

- a. Institucionalizar el liderazgo necesario para facilitar el despliegue efectivo de las TICs en las entidades públicas, así como el desarrollo de proyectos de gobierno electrónico propios e interinstitucionales.
- b. Incentivar la producción, el despliegue y el mantenimiento de contenidos y servicios electrónicos para la administración pública.
- c. Incentivar el despliegue y uso de TICs en la sociedad, así como soluciones y servicios electrónicos en la administración pública.
- d. Fortalecer las unidades informáticas de la administración pública, estandarizando su jerarquía, potenciando sus operaciones e impulsando su integración electrónica, dotándolas de los recursos necesarios para administrar los servicios de telecomunicaciones, entre otros aspectos.
- e. Desarrollar el marco legal necesario para impulsar y dar validez a las transacciones electrónicas de las instituciones públicas.

Por otra parte, en el Capítulo Quinto de la Agenda Digital Peruana, se plasman los cinco objetivos estratégicos bajo los cuales se desprenden las estrategias y acciones que buscan lograr el desarrollo de la Sociedad de la Información en el Perú (marco conceptual en el cual se enmarca el Gobierno Electrónico), a saber:

- **Objetivo 1:** Disponer de infraestructura de telecomunicaciones adecuada para el desarrollo de la Sociedad de la Información.
- **Objetivo 2:** Promover el desarrollo de capacidades que permitan el acceso a la Sociedad de la Información.
- **Objetivo 3:** Desarrollar el sector social del Perú garantizando el acceso a servicios sociales de calidad, promoviendo nuevas formas de trabajo digno, incentivando la investigación científica y la innovación tecnológica, así como asegurando la inclusión social y el ejercicio de la ciudadanía.
- **Objetivo 4:** Realizar acciones de apoyo a los sectores productivos y de servicio en el desarrollo y aplicación de las TIC.s

- **Objetivo 5:** Acercar la administración del Estado y sus procesos a la ciudadanía y a las empresas en general, proveyendo servicios de calidad, accesibles, seguros y oportunos, a través del uso intensivo de las TICs.

Entre estos cinco objetivos, el Objetivo 5 está específicamente referido al desarrollo del e-gobierno peruano. Se compone de 3 estrategias y un total de 20 acciones vinculadas. Sus estrategias de desarrollo son:

- Estrategia 5.1: Rediseñar los procesos de la administración pública para hacerlos más eficientes, transparentes y con un enfoque al usuario.
- Estrategia 5.2: Contribuir al desarrollo de la Sociedad de la Información mediante la ejecución de proyectos estratégicos.
- Estrategia 5.3: Acercar los servicios del Estado al ciudadano y empresas.

2.3. Organismos competentes y actores en materia de gobierno electrónico

- Ministerio de la Presidencia
- Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). La Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI), dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros, es el ente rector del Sistema Informático Nacional. Desarrolla actividades y proyectos, a nivel nacional, relacionados con la normatividad informática, metodologías, desarrollo de proyectos, asesorías en las diversas áreas de las Tecnologías de la Información, investigaciones sobre aplicación y uso de la TICs, entre otros. Ha elaborado normas de recomendación para la utilización de ciertos estándares reconocidos internacionalmente para uso de la administración pública con el fin de lograr una integración futura.
- Ministerio de Economía
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones
- Ministerio de Educación
- Gobiernos Regionales y Locales

2.4. Marco legal en cuestiones afines al gobierno electrónico

2.4.1. Transacciones electrónicas *(firma digital y electrónica, documento electrónico, certificación digital, contratación electrónica, pago electrónico)*

- Ley N° 27269 de Firmas y certificados digitales, promulgada el 15/07/2000, y su Reglamento, D. S. N° 019-2002-JUS del 15/05/2002. Permite la celebración de contratos por medios electrónicos, plantea la ley de firma digital y la regulación del registro de nombres de dominio en el Perú.
- Ley N° 27310, promulgada el 15/07/2000. Modifica el Artículo 11 de la Ley N° 27269, disponiendo que los certificados de firmas digitales emitidos por entidades extranjeras tendrán la misma validez y eficacia jurídica reconocidas en la Ley, siempre y cuando tales certificados sean reconocidos por la autoridad administrativa competente.
- Ley N° 27291, promulgada el 24/06/2000. Modifica el Código Civil permitiendo la utilización de los medios electrónicos para la comunicación de la manifestación de la voluntad y la utilización de la firma electrónica.
- Ley N° 27419, promulgada el 02/07/2001. Sobre notificación por correo electrónico (permite el uso del correo electrónico y otros medios para la notificación en el ámbito del Código Procesal Civil).
- Resolución N° 103-2003-CRT-INDECOPI de la Comisión de Reglamentos Técnicos y Comerciales, promulgada el 15/11/2003. Aprueba disposiciones complementarias al reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales.
- Resolución Ministerial N° 95-2004-PCM, promulgada el 10/04/2004. Aprueba la "Formulación y Evaluación del Plan Operativo Informático de las entidades de la Administración Pública para el año 2004"

2.4.2. Acceso a la información administrativa (o acceso a la información pública)

- Decreto Legislativo N° 681, promulgado el 11/10/1991, modificatorias, y su reglamento D.S. 009-92 JUS. Dicta normas que regulan el uso de tecnologías avanzadas en materia de archivo de documentos e información, tanto respecto a la elaborada en forma convencional cuanto la producida por procedimientos informáticos. Sobre los efectos legales de los documentos digitales obtenidos producto del microfilmado.
- Decreto Supremo 018-2001-PCM, publicado el 27/02/2001. Dispone que Entidades del Sector Público incorporen en su Texto Unico de Procedimientos Administrativos (TUPA) procedimientos para facilitar el acceso a la información. Declara que esos procedimientos debe realizarse utilizando medios electrónicos.
- Decreto de Urgencia N° 077-2001, publicado el 07/07/2001. Crea el portal de transparencia económica del Ministerio de Economía y Finanzas, que sirve para seguimiento ciudadano de uso de los recursos del tesoro por parte de las instituciones públicas.
- Ley 27444 del Procedimiento Administrativo General, promulgada el 10/04/2001. Permite a las administraciones públicas la utilización de medios electrónicos en el marco de su actuación administrativa, y el envío de notificaciones y de documentación a los administrados mediante correo electrónico o cualquier otro medio de transmisión de datos.
- Ley N° 27806 Transparencia y acceso a la información pública, promulgada el 02/08/2002. Tiene por finalidad promover la transparencia de los actos del Estado y regular el derecho fundamental del acceso a la información consagrado en el numeral 5 del Artículo 2° de la Constitución Política del Perú. Se modificó mediante Ley 27972 y se reglamentó mediante D.S. N° 072-2003-PCM.

2.4.3. Privacidad, seguridad de datos, habeas data

- Ley N° 26.301 Hábeas Data. Sobre la Privacidad de los Datos Informáticos y la Creación del Comisionado para la Protección de la Privacidad. Publicada el 03/05/1994.
- Ley N° 26.545. Modifica la Ley N° 26.301, inciso b) artículo 5º.
- Ley N° 27.309, Ley de Delitos Informáticos, que incorpora el ciber-crimen al Código Penal. Promulgada el 26/06/2000.

2.4.4. Otros temas relevantes para el Gobierno Electrónico

- D.S. 066-2001-PCM, Lineamientos de Políticas Generales para promover la masificación del acceso a Internet en el Perú, promulgada el 08/06/2001. Aprueba los lineamientos de políticas generales para promover la masificación del acceso a Internet. Declara la inclusión del tema de e-gobierno en los planes sectoriales de la Administración Pública, así como de la red integrada y de la plataforma tecnológica. Dispone la constitución de la Comisión Multisectorial para masificar el uso de Internet.
- D.S. 018-2001-PCM (2001). Plantea promover la presencia del Estado en Internet, básicamente a través de portales, con el propósito de facilitar las relaciones entre entidades de la administración, así como entre la administración y el ciudadano, a nivel de la fase de información de gobierno electrónico.
- R.M. N° 266-2002-PCM (2002). Designa a la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), como la entidad encargada de elaborar la Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico. Para ello crea la Jefatura de Gobierno Electrónico, con la función de elaborar, complementar, modificar y aprobar el marco normativo, y de orientar la legislación nacional en la consecución de la Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico que se encuadra en el proceso de Modernización, de Descentralización y en la Ley de Acceso a la Información Pública.
- D.S. N° 066-2003-PCM y su modificatoria D.S. N° 074-2003-PCM (2003). Decreta la fusión por absorción de la Sub-Jefatura de Informática del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), pasando a ser parte de

la Secretaría de Gestión Pública y a su vez a la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI).

2.5. Disposición para el Gobierno Electrónico (América Latina y el Perú)

A continuación mostramos la disposición para el gobierno electrónico de los países de América latina y el Perú.

Tabla Nº 1
Países de América Latina y del Caribe
Diferencia entre las posiciones en el Índice
"Disposición para el Gobierno Electrónico" (2005 vs. 2004)
 Los países están ordenados en escala decreciente por su valor en el Índice
 "Disposición para el GE" (2005)

| INDICES | IDGE (2005) | | IDGE (2004) | | DIFERENCIAS DE POSICIÓN |
|-------------------|--|---|--|---|--|
| Columna 1 | Columna 2 | Columna 3 | Columna 4 | Columna 5 | Columna 6= Col. 5 - Col. 3 |
| País | Valor del Índice Disposición para el Gobierno Electrónico (IDGE, 2005) | Posición en el ranking Índice Disposición para el Gobierno Electrónico (IDGE, 2005) | Valor del Índice Disposición para el Gobierno Electrónico (IDGE, 2004) | Posición en el ranking Índice Disposición para el Gobierno Electrónico (IDGE, 2004) | Diferencia entre la posición en IDGE 2004 y la posición en IDGE 2005 |
| EE.UU. | 0,9062 | 1 | 0,9132 | 1 | 0 |
| Chile | 0,6963 | 22 | 0,6835 | 22 | 0 |
| México | 0,6061 | 31 | 0,5957 | 30 | (1) |
| Brasil | 0,5981 | 33 | 0,5675 | 35 | 2 |
| Argentina | 0,5971 | 34 | 0,5871 | 32 | (2) |
| Uruguay | 0,5387 | 49 | 0,5481 | 40 | (9) |
| Colombia | 0,5221 | 54 | 0,5335 | 44 | (10) |
| Venezuela | 0,5161 | 55 | 0,4898 | 56 | 1 |
| Perú | 0,5089 | 56 | 0,5015 | 53 | (3) |
| Jamaica | 0,5064 | 59 | 0,4793 | 59 | 0 |
| Barbados | 0,4920 | 61 | 0,4563 | 65 | 4 |
| Panamá | 0,4822 | 64 | 0,4907 | 54 | (10) |
| Trinidad y Tobago | 0,4768 | 66 | 0,4670 | 61 | (5) |
| Bahamas | 0,4676 | 67 | 0,4649 | 62 | (5) |
| Costa Rica | 0,4612 | 70 | 0,4188 | 73 | 3 |
| El Salvador | 0,4225 | 78 | 0,4034 | 79 | 1 |

| | | | | | |
|------------------------|---------------|------------|---------------|------------|-------------|
| R. Dominicana | 0,4076 | 82 | 0,4111 | 77 | (5) |
| Bolivia | 0,4017 | 85 | 0,3863 | 88 | 3 |
| Guyana | 0,3985 | 89 | 0,4243 | 71 | (18) |
| Ecuador | 0,3966 | 92 | 0,3924 | 82 | (10) |
| Belice | 0,3815 | 97 | 0,4150 | 76 | (21) |
| Guatemala | 0,3777 | 100 | 0,3391 | 111 | 11 |
| Cuba | 0,3700 | 103 | 0,3478 | 104 | 1 |
| Paraguay | 0,3620 | 107 | 0,3408 | 109 | 2 |
| Nicaragua | 0,3383 | 113 | 0,3216 | 121 | 8 |
| Honduras | 0,3348 | 115 | 0,3301 | 113 | (2) |
| Total de países | | 191 | | 191 | |

Notas:

Columna 1 (Países): Países de América Latina y del Caribe. Se adiciona EE.UU. como referente por tratarse del país que exhibe mayor valor en el índice a escala global.

- Columna 2 (Valor del IDGE 2005): Valor del Índice "Disposición para el Gobierno Electrónico 2005" (E-Gov Readiness Index 2005)
- Columna 3 (Posición en IDGE 2005): Posición de cada país en el "ranking" del Índice "Disposición para el Gobierno Electrónico 2005" (E-Gov Readiness Index 2005).
- Columna 4 (Valor del IDGE 2004): Valor del Índice "Disposición para el Gobierno Electrónico 2004" (E-Gov Readiness Index 2004)
- Columna 5 (Posición en IDGE 2004): Posición de cada país en el "ranking" del Índice "Disposición para el Gobierno Electrónico 2004" (E-Gov Readiness Index 2004).
- Columna 6 (Diferencias de posición): Diferencia entre las posiciones de los países en el Índice "Disposición para el Gobierno Electrónico" 2004 vs. 2005. Los valores de la Col. 6 se obtienen por diferencia entre las posiciones de la Col. 5 y las posiciones de la Col. 3. (Col. 6 = Col. 5 - Col. 3)

Fuente:

United Nations (2005): United Nations Global E-Government Readiness Report 2005: "From E-government to E-inclusion". (UN Global E-Government Readiness Survey 2005) United Nations Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management, UN, New York, Dec

Capítulo III: LA REFORMA Y LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

3.1. La reforma del Estado y el Gobierno Electrónico

REFORMA DEL ESTADO

Existe consenso en cuanto a que, para el desarrollo de las sociedades, la eficiencia de las instituciones públicas es un componente esencial para alcanzar un crecimiento económico sustentable. Debido a esto, durante la década del 90, se impulsan distintos procesos de mejoramiento, con énfasis en la estructura y funcionamiento de la institucionalidad pública. La constitución del Gobierno Electrónico se inserta en un esfuerzo más global que es modernizar el estado en peruano.

Para llevar a cabo esta Reforma, se identifican fundamentalmente dos etapas:

- 1). Reformas de primera generación o estructurales: Su foco esta puesto en abordar el déficit estructural de la economía, la disminución del gasto público, la privatización de empresas estatales, y la reducción de su intervención en la economía.
- 2). Reformas de segunda generación: su foco esta en la búsqueda de un Estado mejor: las instituciones importan para desarrollo de las sociedades basado en el crecimiento con equidad.

En el Perú la Reforma de primera generación fue realizada en la década del 80, y consideró la reducción del déficit fiscal, la disminución del tamaño del aparato Estatal y la privatización de empresas públicas. Con la llegada de los democráticos, se inicia la Segunda Generación, se readecua la institucionalidad pública; se introducen regulaciones a los sectores privatizados; se implementan procesos de mejoramiento de la gestión pública; y se introducen componentes de participación ciudadana y mecanismos de transparencia y control de la Administración. Los principales elementos que caracterizan a cada uno de los periodos de esta generación, son los siguientes:

Posteriormente se crean instituciones para el desarrollo de políticas públicas: Institucionalidad de coordinación social, de cooperación y ambiental; se inician los procesos de modernización de gestión pública en grandes servicios; se mejoran condiciones laborales del sector público; y se democratizan los municipios. La falta de un programa específico de reforma y de voluntad política afectó el resultado del proceso.

Con ello se profundiza y extiende los procesos de modernización de gestión pública en grandes servicios; y genera el Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública.

A partir del Periodo de gobierno de Alejandro Toledo, se da inicio al Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, con un enfoque global sobre transformaciones institucionales y de modernización de la gestión. Y se aborda temas de orden

institucional del Gobierno. La estrategia de modernización tiene que tener tres características: ser gradual, generar redes de colaboración y transformar la cultura organizacional.

AVANCES EN LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

Los Avances en la Modernización del Estado muestran resultados y acciones en diversos ámbitos, entre los cuales podemos destacar:

*) Institucionalidad central: se fortalece la institucionalidad asociada a las políticas de extrema pobreza ; se incorporan en los Servicios Sistemas de Control de la gestión pública; se reorganiza el Sistema de Empresas Públicas; se materializa la Modernización judicial, la cual contempla la Reforma procesal penal, y los Tribunales de Defensa de la Competencia, Tributarios y del Trabajo .

*) Descentralización: se rediseña el mecanismo de financiamiento y redistribución de recursos municipales; se modernizan los Gobiernos Regionales (reformas a la LOCGAR, toma de decisiones); y se descentraliza la ejecución de programas sociales.

*) Servicios a los ciudadanos: se formaliza la Simplificación de Procedimientos Administrativos; se implementa el Portal www.tramitefacil.cl ; además de los documentos, firma y factura electrónica.

*) Mejoras en la gestión servicios públicos: se implanta un esquema de gestión orientada a los resultados y al servicio de usuarios; se introducen Instrumentos de Gestión de amplio uso: Balances de Gestión; Sistema de evaluación de control de gestión financiera; Sistema de Compras públicas, y se profundiza el desarrollo del Gobierno electrónico.

*) RRHH del sector público: se profesionaliza el servicio público; se crea el sistema alta dirección pública y el sistema descentralizado de formación de recursos humanos.

*) Orientación hacia las personas: se desarrollan Sistemas de Información para las personas, a través de portales y sitios web. Se establece el Defensor Ciudadano, el Programa de Fortalecimiento Sociedad Civil.

*) Transparencia en el Estado: se desarrolla el proyecto de financiamiento de las campañas políticas; el que moderniza la Contraloría; y el de Declaración de patrimonio.

ESTABLECER AGENDA DE CRECIMIENTO

Lo que queda por hacer es, establecer una comisión y agenda para establecer Estado, Transparencia y Crecimiento. Y considerar los siguientes alcances:

*) Estructura institucional: considera gobierno local, descentralización, institucionalidad para la modernización, empresas públicas, ámbito social, y la dirección de compras.

*) Recursos humanos: considera la Ley de nuevo trato, el Sistema de Alta Dirección Pública y la creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil.

*) Procedimientos de gestión: considera la simplificación de procesos y trámites, la ley de procedimientos administrativos, el Gobierno electrónico y las compras públicas.

*) Relación con los ciudadanos: considera normas sobre transparencia fiscal, el proyecto del Defensor Ciudadano y participación ciudadana en la gestión pública.

*) Promoción del crecimiento económico: considera iniciativas referidas a mejorar el entorno para el emprendimiento, como ley eléctrica, instrumentos de fomento productivo y promoción de exportaciones y de desarrollo tecnológico. Planificación urbana y medio ambiental.

FACTORES EN EL DESARROLLO DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO

PROMUEVEN

1. Una infraestructura que propicie un ambiente que permita la generación de desarrollo sostenible, respecto a la digitalización del modelo de gestión de gobierno, se requiere disponer de una infraestructura que satisfaga las necesidades y demandas de los ciudadanos, independientemente de la situación económica o estrato social que provenga, Se debe priorizar y promover el acceso y uso de las TIC's en los quintiles con mayor brecha digital.

2. Identificar las necesidades específicas a través de la visión analítica del Gobierno electrónico, es decir, que éste logre identificar falencias y a su vez las solucioné. Cada país tiene realidades y necesidades particulares, por lo tanto cualquier reforma estructural o político administrativa se debe configurar de acuerdo a las condiciones internas de un país.

3. Los incentivos económicos respecto al cumplimiento de metas de gestión, promoción y generación de cambios en la cultura institucional vinculados al uso de las TIC's.

4. El Gobierno Electrónico tiene como premisa la transparencia, eficiencia, eficacia, crecimiento y desarrollo socioeconómico.

INHIBEN

1. Falta de voluntad política.

2. La implementación de un modelo de gestión de gobierno electrónico "clonado" de un estado y/o democracia más madura, con realidades políticas, económicas y sociales diferentes.

3. La brecha digital y escepticismo o desconocimiento por parte de los ciudadanos.

4. Modelo de educación de la era industrial, es decir que no fomenta la autogestión del conocimiento.

5. Idoneidad intelectual por parte de los funcionarios del Estado.

6. Nivel de conectividad del país (zonas extremas o difícil acceso).

7. Uso inadecuado, o para fines personales, del uso de las TIC's por parte de los funcionarios del Estado (ej: uso de correos electrónicos e internet para fines distintos de los institucionales, en el cual ocupan considerable porcentaje de las horas de trabajo)

3.2. Modernización de la Administración pública

3.2.1. Perspectiva de la Nueva Gestión Pública para el Análisis del Gobierno Electrónico

El uso del enfoque de la nueva gestión pública (NGP) como marco analítico del Gobierno Electrónico se debe a varias razones pero, entre todas las plausibles, habría que destacar la importancia, al menos a nivel teórico, del hecho de que ha inspirado las reformas en la gestión de muchas Administraciones Públicas en las dos últimas décadas. La NGP sería 'un término para nombrar las doctrinas administrativas ampliamente similares que dominaron la agenda de reforma burocrática en muchos de los países.

El Gobierno Electrónico se podría ver como un paso más allá en el proceso de reformas de la gestión pública propuesto por la NGP.

La NGP inspiraría como modelo normativo, teórico o analítico las reformas en la gestión pública definidas como una suma de reglas institucionales que guían, constriñen, y motivan el sector público como un todo. Las políticas de reforma de la NGP pertenecen a categorías como la planificación presupuestaria y la gestión financiera, la función pública y las relaciones laborales, la organización y métodos de aprovisionamiento, y la auditoría y la evaluación. Por su parte, el Gobierno Electrónico haría posible la operacionalización en la práctica de tales transformaciones, o lo que es lo mismo, el Gobierno Electrónico podría entenderse como la extensión de la NGP por otros medios.

En todo caso, la relación entre la NGP y el Gobierno Electrónico es un serio reto analítico. Se puede considerar que el Gobierno Electrónico es una fuerza autónoma que significa la operacionalización de tecnologías de información en el sector público, aunque bajo el paraguas teórico de la NGP. Mientras la NGP

sería un movimiento reactivo a la administración pública burocrática y algo completado o finalizado en términos de governance, la actividad del Gobierno Electrónico implicaría acción progresiva y tendría un final abierto.

Lo que queda fuera de duda es que parece más que probable la existencia de efectos causados por el Gobierno Electrónico en la gestión y organización del sector público. En ese sentido, las reformas asociadas al Gobierno Electrónico se adecuarían mejor a las propuestas analíticas y normativas de la NGP que a la rúbrica de la administración pública tradicional, contra cuyos planteamientos centrales habría reaccionado.

La presente sección pretende profundizar en la posibilidad de análisis del Gobierno Electrónico atendiendo varios aspectos. Primero, los cambios en la Administración pública tradicional vinculados a la NGP; después, los principios teóricos que fundamentan este movimiento y que suponen la referencia para muchas de sus doctrinas o características normativas, que se revisan después. Finalmente, se profundiza en las posibilidades analíticas de la perspectiva de la NGP, considerando sus valores, la diferente atención a las TIC en los procesos de adopción de reformas de NGP, así como los principales resultados asociados a las reformas de NGP hasta ahora considerados empíricamente por la literatura.

3.2.2. Cambios en la Administración Pública Tradicional

Lo primero que se ha de subrayar a la hora de analizar el enfoque de la nueva gestión pública (NGP) es que lleva aparejada una reacción a la llamada Administración pública tradicional o weberiana. El enfoque de la NGP tiene una clara preocupación por cambiar la manera en que las Administraciones Públicas deben operar y una intención por alcanzar modelos organizativos más flexibles. El proceso de incorporación de un análisis del sector público basado en la NGP supone asumir, por un lado, la crisis de la Administración pública tradicional, de corte burocrático o weberiano y, por otro, la emergencia de un nuevo modelo normativo y analítico para explicar la acción de las Administraciones Públicas, que se puede considerar como el resultado de una serie de transformaciones teóricas y prácticas a las que se ha venido a englobar, sin demasiada concreción, bajo la rúbrica de la NGP.

La NGP es una expresión regularmente usada por académicos y profesionales para referir distintos temas, estilos y patrones de gestión pública que se han extendido en las pasadas dos décadas, notablemente en el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda. Así, se puede sugerir que el término apareció primero en la literatura académica a principios de 1990 y rápidamente se propagó. Los académicos están ampliamente de acuerdo en que la NGP existe, aunque no se esté de acuerdo en cuanto a sus contenidos.

En la década de 1980 la gestión pública se convirtió en un área activa de interés en numerosos países y foros. Junto con los países angloamericanos, otros como Suecia o Dinamarca, y algunos en el área de países en desarrollo, se interesaron por la transformación de valores, instrumentos, programas de acción, marcos organizativos o, simplemente, por la adopción de buenas prácticas gerenciales para la mejora de los servicios públicos procedentes del enfoque propuesto por la NGP. En la década de 1990, la gestión pública se convirtió en el asunto central de la agenda presidencial de Clinton en los Estados Unidos, incluyendo el lanzamiento de la National Performance Review (1993) y la aprobación de la ley sobre el rendimiento y los resultados del Gobierno (Government Performance and Results Act, 1993).

Las lógicas de cambio se originaron al mismo tiempo que la aceptación generalizada de las insuficiencias de la burocracia tradicional. Las carencias de muchas Administraciones Públicas de corte weberiano se hicieron patentes y abrieron el debate a un nuevo panorama en el cual ese tipo de esquema ya no es suficiente para generar los outputs del sistema político, así como una mayor calidad de los servicios públicos. La crisis del modelo tradicional de Administración pública se ha unido a una serie de factores, entre los que sobresalen, la crisis fiscal del Estado, que pasa a gestionar en muchos países del 45-50% del PIB; el cambio de una Administración de regulación por otra de servicios; o la permuta de la legitimidad institucional del Estado, ya que éste también se legitima a través de los bienes y servicios que presta, y en tanto que la Administración pública los ejecuta, se convierte en inductora de legitimidad para todo el sistema político. En suma, el Estado se legitima no sólo por los resultados, sino también por los métodos: los ciudadanos demandan ahora eficiencia, eficacia, y economía, pero también, transparencia, participación, equidad, y calidad.

Las razones del por qué ahora de las reformas a la luz del contexto de la National Performance Review en los Estados Unidos, es que los gobiernos se han tenido que reinventar casi por imperativo ya que 'las necesidades de las sociedades de la era de la información estaban colisionando con los límites de los gobiernos de la era industrial. No obstante, existen diferentes maneras de sistematizar tales circunstancias. Así se identifican tres presiones para el cambio:

- Cambio del entorno. Se asemeja a un cambio de hábitat. Se trata de subrayar el fenómeno de la globalización, la fluidez del entorno, la internacionalización de los mercados, y el desafío subnacional.
- Expansión de la revolución gerencial. Creencia en las posibilidades de conseguir resultados mediante el uso de técnicas apropiadas, y la disponibilidad de un elenco de instrumentos susceptibles de utilización en las más variadas circunstancias.
- Descontento de los ciudadanos. Se plasma en el hecho de que la ampliación y fragmentación de la demanda que acompaña a la extensión de la democracia y a la expansión del estado de bienestar, supone una presión creciente de más y mejores servicios públicos.

La existencia de determinados imperativos para el cambio procede de diferentes esferas o ámbitos, sean sociales, políticos, culturales, etc. Por ejemplo: la existencia de una teoría económica que parece ofrecer más precisión, utilidades y consistencia que las nociones tradicionales de Administración pública. Segundo, un claro ataque contra el sector público, que se desarrolla en tres esferas, escala (scale), alcance (scope) y métodos (methods). En tercer lugar, la existencia de un cambio en el sector público, o lo que es lo mismo, el hecho de que la gestión y la eficiencia del sector público afectan a la economía privada y a la competitividad nacional, de forma que esa preocupación se concreta en movimientos hacia la competitividad, la globalización y la competencia. Finalmente, y aquí se percibe la importancia creciente del Gobierno Electrónico, el llamado cambio tecnológico, o lo que lo mismo, 'es importante notar que el cambio tecnológico afecta a la gestión, y a la gestión de las Administraciones Públicas en particular.

Desde este punto de partida, es indudable que las Administraciones Públicas tradicionales cambian con la incorporación de las TIC, el análisis de la NGP

potencia el análisis del impacto del Gobierno Electrónico. La plasmación de esa nueva realidad en la que el Gobierno Electrónico modifica los patrones de actuación de las Administraciones Públicas se vincula a la incorporación masiva de las TIC para mejorar procesos, gestión y resultados, es decir, al mismo tiempo que aumenta el descrédito de formas tradicionales de actuación dentro del sector público, se ha introducido una nueva manera de analizar esa nueva realidad, con el objetivo de avanzar en la promesa de extender los servicios públicos a través de diferentes canales, como es el caso de los digitales, dotándolos de niveles cada vez mayores de calidad, mediante la incorporación de nuevos mecanismos vinculados a la NGP, entre los que destacaría el Gobierno Electrónico.

Desde el enfoque de la NGP se estudia el Gobierno Electrónico apuntando la oposición con la Administración pública tradicional. En ese contexto, habría de suscitar la oposición de dos modelos de Administración pública, por un lado, las organizaciones jerárquicas burocráticas (bureaucratic hierarchical organizations), fundamentadas en los planteamientos burocráticos clásicos weberianos; por otro lado, las que se califican como organizaciones virtuales paralelas (virtual parallel organizations), organizaciones basadas en el uso intensivo de Internet y las TIC. Las segundas, a diferencia de las primeras, promoverían 'un contexto de aprendizaje vaciando las regulaciones, las reglas, y los roles preexistentes; una organización donde los participantes son equivalentes; participación abierta donde el conocimiento especializado y la formación no son necesarios para una participación efectiva en el diálogo; contribuciones espontáneas y voluntarias por los miembros de la organización; un espacio y un tiempo creativos donde las únicas reglas son participar, contribuir, y aprender, y donde la estructura fluye desde la discusión interactiva. Las reglas generales no existen.

Desde esta perspectiva, el Gobierno Electrónico ofrece una operacionalización de la ruptura con la Administración pública burocrática. La vía en la que trabaja el Gobierno Electrónico, con su atención a la quiebra de las reglas y roles existentes; la fluidez de la participación y el diálogo interno y el intercambio externo; la espontaneidad de los comportamientos; la centralidad de la prestación de servicios; la creciente participación del sector privado a través de contratos o los más recientes partenariados, estarían a la base de la oposición con el modelo analítico de la Administración pública de corte tradicional. Si bien

es posible para una organización más jerárquica y burocrática implantar las TIC, y por tanto desarrollar el Gobierno Electrónico, si ello se hace sin los subsecuentes cambios organizativos, es poco probable que todo ello funcione bien. Eso no es decir que los cambios se vayan a producir necesariamente asociados a la implantación de la TIC en las Administraciones Públicas, de hecho, la mayoría de autores proponen que más allá de los cambios revolucionarios vinculados a la 'reinención del gobierno por algunos utópicos, el uso de las TIC es más que probable que lleve a cambios evolutivos.

En todo caso, el punto de partida de la NGP consiste en asumir cambios significativos en los patrones de acción de las Administraciones Públicas. Dentro del proceso de transformación, la extensión de las TIC dentro de las Administraciones Públicas supone un claro potencial para reformular procesos, gestión y resultados, todo ello, al mismo tiempo que aumenta el descrédito de las formas tradicionales de actuación dentro del sector público y se mejoran los servicios prestados a los ciudadanos. En todo caso, la incorporación de las tecnologías no se entiende de forma determinista. La NGP no asume que el Gobierno Electrónico, por sí mismo, tiene cualidades deterministas inherentes que automáticamente liderarán a resultados particulares en los modelos de gestión, organización, e intercambio con los ciudadanos, o en el perfeccionamiento y calidad de los servicios públicos, sino que más bien es un proceso abierto para cualquier sociedad o Administración pública organizarse por sí misma en cualquiera de las vías que desee. En todo caso, al igual que la NGP, el Gobierno Electrónico tiene unos fundamentos teóricos que mueven muchas de las dinámicas de su implementación y se sitúan a la base de su análisis.

3.2.3. Principios Teóricos de la Nueva Gestión Pública (NGP)

La segunda cuestión para desarrollar una perspectiva del Gobierno Electrónico desde la aproximación analítica de la Nueva Gestión Pública (NGP) consiste en analizar los fundamentos intelectuales que caracterizan el movimiento desde su perspectiva teórica. Se trataría de entender la relevancia de esos principios para el diagnóstico sobre el origen de las propuestas vinculadas a los procesos de emergencia del Gobierno Electrónico.

Varios autores han afirmado la existencia de unos presupuestos teóricos implícitos en el esquema analítico propuesto por la NGP. El argumento es que

la NGP no es una mera enumeración de técnicas o herramientas sin ningún tipo de conexión entre sí, que intentarían guiar o analizar de forma casi casual las reformas en la gestión de las Administraciones Públicas. Más bien al contrario, la mayoría de los autores que se han aproximado al estudio de la NGP consideran que en su origen existen dos presupuestos teóricos, que darían cierta coherencia interna y consistencia analítica a la NGP, no sin evitar tensiones, contradicciones o paradojas entre tales.

Los autores han identificado tales presupuestos implícitos a la NGP de formas distintas, aunque con resultados muy similares. Consideran que si las bases teóricas de la Administración pública tradicional fueron la teoría de la burocracia y la teoría de la separación entre política y administración, economía y gestión privada lo son de la NGP. Desde este punto de vista, la economía se basa en los prejuicios sobre la racionalidad humana y la elaboración de modelos explicativos predictivos de carácter deductivo para generar abstracciones mayores. La gestión privada está fundamentada en la idea de que aunque el sector público es diferente al sector privado debido a su naturaleza política, eso no significa que todos los actos sean políticos o que todas las políticas deban ser puestas en práctica por políticos. En ese sentido, se entiende que los planteamientos económicos y gerencialistas habrían determinado la dirección de las reformas de NGP implantadas, sobre todo, en los países anglo-americanos, en los que tales principios ya estaban muy asentados en muchos ámbitos de la vida política, social y económica.

La Nueva Economía Institucional (NEI) habría servido para ayudar a generar un grupo de doctrinas de reforma administrativa construido sobre las ideas de elección del usuario, transparencia, y cerrada atención a las estructuras de incentivos. Tales doctrinas son claramente diferentes de las tesis de buena administración del modelo burocrático weberiano.

Si nos detenemos en el análisis del Gobierno Electrónico podríamos entender esta nueva realidad a la luz de los componentes intelectuales asociados a la NGP. Como se ha visto, por un lado, la NEI, que se compone de la Teoría de la Elección Pública, la Teoría de los Costes de Transacción y la Teoría de la Agencia, y por otro, el Gerencialismo, que bebe en las fuentes del gerencialismo clásico y se revestiría de los ropajes compuestos para el

momento presente por las obras de los últimos gurús de la gestión empresarial, tales como Ciampi y Hammer ; Drucker (1993), Peters y Waterman, y de los que han hecho una adaptación casi mimética de tales postulados para el sector público, siendo el caso paradigmático el de Osborne y Gaebler (1992), Osborne y Plastrik (1997), son los dos referentes analíticos en los que se han asentado importantes transformaciones en el sector público. La incorporación de tales filosofías administrativas para entender el Gobierno Electrónico supone asumir la existencia de tensiones subyacentes a la relación entre ambas. La clave reside en conocer si los diseños organizativos asociados al Gobierno Electrónico propuestos en diferentes países, niveles de gobierno, y entornos para la reforma del Gobierno representativo y de la Administración pública promueven o no el acomodo entre las tensiones y contradicciones implícitas.

La incorporación de los dos postulados teóricos de la NGP en el diseño del Gobierno Electrónico estaría sujeta a posibles contradicciones. En ese sentido, existen paradojas entre ambos componentes que perfectamente pueden producir múltiples tensiones. Sobre todo, los principios para el diseño institucional y los estilos de gestión van en direcciones opuestas. La Teoría de la Elección Pública promueve la centralización, la coordinación y el control; mientras que el Gerencialismo aboga por la descentralización, la desregulación y la delegación. Entonces, la clave residiría en conocer hasta qué punto la organización de la acción unida al Gobierno Electrónico permite que un gobierno se mueva hacia un extremo u otro de ese continuo definido por esos tres pares de conceptos, de forma que dependiendo de cuál sea el caso analizado los movimientos serían en una u otra dirección.

En otras palabras, los componentes intelectuales de la NGP proporcionan una guía sobre los patrones de acción no explicitados en las reformas de las Administraciones Públicas. La operacionalización del Gobierno Electrónico habría de ser consciente de tales principios para evitar las contradicciones internas asociadas a ellos. Sobre todo, se debería reducir el impacto de tres tipos de problemas:

- La fricción entre la necesidad de centralización del poder de la burocracia en manos del ejecutivo, y el punto de vista según el cual la gestión operativa debe quedar libre de reglas y normas, por tanto descentralizada, en manos de los gestores operativos.

- La disfunción entre la necesidad de los políticos de hacer valer su papel de principal, como representantes electos de los ciudadanos, sobre los gestores operativos, que actuarían como agentes de aquellos, y por tanto, del público en general, y la perspectiva según la cual los gestores operativos garantizan la implementación de las políticas públicas, de manera que necesitan que ciertos instrumentos de desregulación les concedan autonomía suficiente para desmarcarse de procedimientos de coordinación inadecuados para la gestión de las organizaciones.
- La contradicción entre la preocupación por los mecanismos que permiten a los ciudadanos ostentar una mayor influencia sobre la determinación de las políticas públicas, es decir, la primacía de los representantes electos en las decisiones públicas, disminuyendo las capacidades de los grupos con intereses particulares para, así, poder dominar el proceso de elaboración de las políticas públicas, y la idea de máxima prioridad de la capacidad de respuesta (responsabilidad) de los burócratas frente a su público o sus usuarios o la recomendación a los gerentes de que estén cerca de sus clientes para, así, poder reconocer el valor de las ideas y las sugerencias que emanan de los propios clientes.

En todo caso, más allá de los planteamientos implícitos a la NGP, la reflexión sobre el Gobierno Electrónico también debe tener en consideración la realidad concreta de cada situación a través de las características específicas que se hallan en su implementación, si es que se desea ir más lejos en el análisis.

3.2.4. Características de la Nueva Gestión Pública (NGP)

Los componentes intelectuales de la Nueva Gestión Pública (NGP) se hallan a la base de numerosas propuestas de reforma del sector público propagadas durante las dos últimas décadas. Derivadas de ellos, las características o doctrinas de la NGP se han explicado en mayor medida, aunque se han tendido a plantear desde un plano meramente descriptivo, como recetas o propuestas cerradas, dejando a un lado su potencial analítico para reflexionar sobre las últimas transformaciones en las Administraciones Públicas. No obstante, proporcionan claves para un análisis de la NGP y, en ese sentido, también ofrecen una posibilidad para concretar las propuestas asociadas al Gobierno Electrónico.

El enfoque de la NGP ha generado diferentes aproximaciones, sin embargo, la mayoría de ellas se han quedado en un carácter descriptivo o normativo. Hay listas con tipos de características generales, conclusiones teóricas sobre sus componentes intelectuales, listas con tipos de cosas para hacer y envoltorios para todas ellas. En ese nivel de análisis, a pesar de lo reciente del movimiento, ya se puede hacer una clasificación, básicamente, de dos tipos de materiales de referencia sobre la NGP, por un lado, materiales promocionales o documentos de carácter propagandístico sobre las reformas de gestión pública, es decir, mirar lo que estamos. Por otra parte, los materiales guía o documentos de carácter orientador sobre las reformas de gestión pública, es decir, la idea central es cómo hacerlo.

Respecto del primer grupo de materiales sobre NGP, se considera que los gobiernos producen libros blancos, agendas de reforma, pronunciamientos, en los que intentan convencer a las legislaturas, los medios de comunicación, al público, y a los empleados públicos mismos, de que sus reformas son significativas, bien intencionadas y tienen probabilidades de producir una variedad de mejoras. Se trata, fundamentalmente, de documentos promocionales para intentar persuadir, de manera que muchas veces sitúan la retórica favorable a los cambios por encima de la autocrítica.

Dentro del segundo grupo de trabajos sobre la NGP hay que indicar que los consultores y otros asesores proporcionan al mismo tiempo trabajos promocionales y sobre 'cómo hacerlo', a menudo venden sus herramientas (reingeniería, gestión de la calidad total, 'benchmarking', o cualquiera otra) y últimamente están vendiendo sus servicios a gobiernos, agencias públicas, y empresas. Las guías sobre 'cómo hacerlo' tienen más los pies en la tierra que los brillantes informes oficiales y libros blancos, pero ellos también (necesaria y comprensiblemente) asumen que el éxito es posible y que, si el personal sigue los buenos consejos, los objetivos promulgados oficialmente serán alcanzados. En este caso, se trata de documentos, artículos y libros que presentan recetas normativas, cuando no meras traslaciones miméticas procedentes de la gestión privada, sin la menor intención de producir conocimiento para elaborar un análisis explicativo sobre lo que está sucediendo en el sector público.

Estos materiales sobre la NGP habrían servido para guiar los resultados esperados por el Gobierno Electrónico. Se parte del hecho de que la propia incorporación de las TIC en las Administraciones Públicas es una de las características normativas propuestas por algunos de los materiales guía o promocionales. En todo caso, han sido muy numerosas las doctrinas de índole normativa que han intentado guiar esos procesos de cambio en las Administraciones Públicas, así como de los servicios públicos ofrecidos a los ciudadanos. Sin embargo, sólo algunas sintetizan los rasgos que han guiado a las organizaciones reformadas del sector público bajo el auspicio teórico de la NGP, y a través de los cuales se podrían describir muchos de los proyectos de Gobierno Electrónico. Algunas de esas doctrinas serían las siguientes:

- Separación política/administración, decisión/gestión o gestión directa profesional (hands-on) en el sector público y en los puestos superiores. Ello supone un control activo, visible, discrecional por personas identificables en el ápice estratégico (free to manage). Esta doctrina se conecta con la rendición de cuentas, que requiere una clara asignación de responsabilidades por las acciones, y no una difusión del poder. Además, sustituye al énfasis enorme en las habilidades para las políticas y reglas, y no en la gestión activa.
- Evaluación del rendimiento o estándares explícitos y medidas de rendimiento. Implica una definición de metas, objetivos, indicadores de éxito, preferiblemente expresados en términos cuantitativos, especialmente para los servicios profesionales. La rendición de cuentas requiere un claro establecimiento de metas, la eficiencia requiere una observancia estricta de los objetivos. Este planteamiento sustituye a la proliferación de normas y estándares cualitativos e implícitos.
- Orientación a los resultados o mayor énfasis en el control de los productos (outputs). Supone una asignación de recursos y recompensas ligadas a la medida del rendimiento y una ruptura de la gestión de personal centralizada y a la medida de la burocracia. Se adivina una necesidad de acentuar los resultados sobre los procesos, sustituyendo el énfasis en el procedimiento y el control.
- Agencialización o salto hacia la desagregación de unidades en el sector público. Esta doctrina implica una ruptura de antiguas unidades monolíticas, como consecuencia de la necesidad de crear unidades gestionables, separar intereses de provisión y producción, ganar ventajas de eficiencia en el uso de

acuerdos de contrato o franquicia dentro y fuera del sector público. En ese sentido se opone a creer que el sector público debe ser uniforme e inclusivo para ser controlable, sin que el control se quede corto ni sea redundante.

- Competencia o transformación hacia una mayor competición en el sector público. Esta característica lleva a un movimiento hacia contratos a plazo y procedimientos de oferta, promoviendo la rivalidad como la llave para reducir costes y mejorar estándares, de manera que la flexibilidad, la independencia y las transacciones de bajo coste requieren contratos de personal poco especificados y provisión ilimitada (open ended).

- Privatización/externalización o énfasis en prácticas de gestión del sector privado. Supone, por ejemplo, un desplazamiento del estilo militar (military-style) de la ética del servicio público o una mayor flexibilidad en las recompensas. En ese sentido, supone una sustitución del énfasis en la ética del sector público, la contratación y pagas fijas, el modelo de empresario fijo, una estructura de recursos humanos fija, o puestos de trabajo de por vida

Además, si las anteriores son características de Administraciones Públicas individuales dentro de sectores públicos reformados bajo la influencia de la NGP, a su vez, habría que insistir en que mostrarían un enfoque distintivo en su trabajo, entendidas de una forma más amplia. Así, el sector público:

1. Timonea, no rema (steer, not row); significa más atención a la estrategia y menos al cumplimiento.
2. Actúa de manera estratégica.
3. Busca usar mecanismos de mercado donde es posible, o bien a la manera de cuasi-mercados, para introducir competencia entre proveedores públicos, o bien externalizando o privatizando servicios.
4. Busca partenariados interorganizativos, dentro del propio sector público, o con el sector privado, sea con o sin ánimo de lucro.

A la luz de las doctrinas o características de la NGP, el Gobierno Electrónico supone una nueva vía para entender cómo las Administraciones Públicas están rediseñando su organización y procedimientos, de manera que se puedan adecuar a un nuevo modelo de acción en el que el potencial de la información desempeña un papel central para la mejora de los servicios públicos.

La incorporación de las doctrinas de la NGP para la explicación del Gobierno Electrónico tiene un claro potencial en diferentes ámbitos. Si se plantean reformas vinculadas a la descentralización, con personal de línea capacitado para ser flexible e innovador, el Gobierno Electrónico se habría de centrar en el apoyo para el proceso de elaboración de las políticas públicas en ámbitos descentralizados y crear nuevos flujos de información que incorporasen esos ámbitos. Si se entienden reformas asociadas a la utilización de técnicas de gestión procedentes del sector privado, el Gobierno Electrónico debería atender la provisión de la información necesaria para el establecimiento de relaciones de mercado con proveedores públicos o privados, además de considerar la manera de conducir nuevas formas de servicios públicos. O si se plantean vías para mejorar la gestión de los recursos, el Gobierno Electrónico podría generar un mejor rendimiento de la información para distribuirlo a los decisores públicos, proveyendo así un control más efectivo sobre los recursos. En suma, la implementación del Gobierno Electrónico a la luz de las características de la NGP implica la necesidad de transformaciones en la gestión y organización de las Administraciones Públicas. El Gobierno Electrónico permite que la organización se fundamente en el flujo de información más que en la jerarquía, implica operaciones racionalizadas y menos operadores intermedios o de base. Además, la flexibilidad organizativa genera una ruptura de las fronteras organizativas, de cara a que los clientes no tengan que ser necesariamente conscientes de los límites precisos entre diferentes departamentos dado el enfoque hacia la prestación de servicios. En todo caso, lo interesante es que tales transformaciones tienen una vinculación con las doctrinas de la NGP, aunque sólo se especifiquen de forma descriptiva. Se podría plantear el Gobierno Electrónico dentro de un proceso de reformas, de carácter cuasi-cronológico, y basado en los resultados esperados para una mejora interna capaz de repercutir en la prestación de servicios al público. En efecto, la incorporación de las doctrinas de la NGP se haría en varios momentos diferenciados dentro de las pautas específicas marcadas por el Gobierno Electrónico.

El Objetivo de la reforma para modernización es un cambio buscado; tema típico de sistemas de información; rol de las TIC; y términos referencia:

1)- Fase de automatización. Supone los primeros pasos hacia la informatización de la gestión de la organización. Los datos, una vez recopilados después del trabajo de campo, son mecanografiados en el ordenador por personal especializado, en lugar de ser mantenidos en papel, gracias a la incorporación de los primeros ordenadores. A su vez, el proceso de tabulación se completa a través del ordenador y no a mano. El objetivo de la reforma es la automatización; el cambio buscado es la transformación tecnológica desde tecnologías manuales hacia la incorporación de las TIC, mediante la automatización; el tema típico de sistemas de información consiste en conseguir que los sistemas de información funcionen; el rol de las TIC es el de suplantar; mientras el término de referencia en este momento es la eficiencia: hacer las mismas cosas de la misma manera, aunque más rápido y más barato.

2)- Fase de optimización. Los formularios de encuesta y las pantallas de entrada de datos son simplificadas, mientras ordenadores interconectados son situados en oficinas regionales. Esto permite la entrada de datos por campo de actividad, en lugar de mantener un grupo especializado de carácter centralizado y situado en la sede central de la organización. Aquí el objetivo de la reforma es la optimización; el cambio buscado se asocia a la transformación de las aplicaciones informáticas para la racionalización de la estructura de los datos y de los procesos de trabajo; el tema típico de sistemas de información es el control de los costes y personal relativo a los sistemas de información; el rol de las TIC es de apoyo; finalmente, el término de referencia es la efectividad en incremento: hacer las mismas cosas de manera algo mejor.

3)- Fase de reingeniería. Las preguntas de los cuestionarios son rediseñadas para proveer la información que es requerida por la Oficina y necesitan sus clientes. Los sistemas de ordenadores de los diferentes departamentos son también rediseñados e interconectados. Esto significa que todos los datos están disponibles a través de toda la organización y que existe escasa duplicación de información entre los departamentos. El objetivo de la reforma es la reingeniería; el cambio buscado supone una modificación de la organización a través del rediseño de la estructura de los datos y de los procesos de trabajo; el tema típico de sistemas de información es la

coordinación de los sistemas de información a través de toda la organización; el rol de la TIC es el de innovación; mientras el término de referencia es la efectividad radical: hacer las mismas cosas de una manera radicalmente mejor.

4)- Fase de transformación. En esta etapa final, muchas de las tareas antes desempeñadas por la organización son externalizadas, y se ha establecido un departamento comercial para producir beneficios derivados de los servicios estadísticos ofrecidos a empresas nacionales y extranjeras. El objetivo de la reforma es la transformación; el cambio buscado supone cambios de la organización a través de una completa transformación de las estructuras de los datos y de los procesos de trabajo; el tema típico de sistemas de información es aprovechar los sistemas de información para adecuarse a las necesidades de los clientes de las organizaciones; el rol de las TIC es la innovación; finalmente, el término de referencia es la transformación: hacer cosas nuevas.

En suma, las características de las NGP serían el componente explícito de la implementación de las reformas en la gestión del sector público. No obstante ello, para los fines de este ensayo, habría que ir un paso más allá en el sentido de avanzar en el intento de lograr en lo posible una perspectiva analítica sobre el Gobierno Electrónico desde el enfoque de la NGP.

2.5. Resultados esperados de la Modernización de la Gestión Pública y Gobierno Electrónico

Como se dijo al principio, dentro del estudio del Gobierno electrónico a través de la Modernización de la administración pública, se pretende ofrecer una aproximación analítica que complete lo mencionado en los puntos anteriores. Desde ese punto de partida, habría que considerar qué tipo de resultados se obtendrían empíricamente como derivados de las reformas vinculadas a la modernización; y los modelos de diseño de adopción de esas transformaciones en función del papel otorgado al Gobierno electrónico en los procesos cambio.

Inicialmente, se puede apuntar una cierta ausencia de estudios de carácter empírico sobre los resultados derivados de las reformas de la administración pública, en cuanto a la implantación de reformas en la gestión pública habría que distinguir al menos cuatro niveles en ese concepto:

- Convergencia de discurso (convergence of talk). Se trata de la emergencia de la NGP como un paradigma dominante, retóricamente hablando.
- Convergencia de decisiones (convergence of decisions). Se ejemplificaría con gobiernos decidiendo implantar oferta competitiva para los servicios públicos, etc.
- Convergencia de prácticas actuales (convergence of actual practices). Porque las decisiones no siempre llevan a las acciones previstas, se puede distinguir la convergencia de prácticas actuales (todo el mundo está haciendo Gestión de la calidad total o benchmarking, y más o menos de la misma manera).
- Convergencia de resultados (convergence of results). Eventualmente, podría haber una convergencia de resultados, muchas o todas las jurisdicciones adoptan las técnicas e instrumentos de la NGP, y muchas o todas las jurisdicciones subsecuentemente disfrutan de mejor rendimiento (sea medida en productos, resultados, o algún criterio más complejo).

Finalmente, la decisión de aplicar un programa de modernización de la administración pública previa reforma del estado, favorecerá el éxito de un gobierno que gobierna aplicando el Gobierno Electrónico. La idea es que diferentes modelos de introducción de reformas de la gestión pública podrían haber dependido del papel del Gobierno Electrónico en ellos, generando una interacción dinámica en la explicación de su desarrollo. Los diferentes roles del Gobierno Electrónico vendrían marcados por el hecho de que los responsables de las transformaciones han tendido a adoptar diferentes enfoques a la hora de aproximarse a las agendas de reforma. Sin embargo se categorizan aproximaciones siguiendo cuatro tipos de actitudes de los responsables públicos sobre el papel del Gobierno Electrónico en las reformas de la gestión pública asociadas a la NGP:

a) Ignorar. Los responsables públicos ignoran el potencial del Gobierno Electrónico, y no incluyen las TIC en sus planes de reforma de la gestión pública. El gasto en TIC es mínimo y la cantidad de personal responsable de ellas dentro de las organizaciones es escaso.

b) Aislar. Los responsables públicos carecen de las habilidades para comprender el rol del Gobierno Electrónico en las reformas asociadas a la NGP, aunque son conscientes de las TIC y reconocen su potencial. La

inversión en TIC es incluida en los planes de reforma, aunque es vista como responsabilidad de los ‘expertos en tecnologías’. Ese esquema está vinculado a la automatización y a alguna idea (aunque espuria) de que se obtendrá más eficiencia. El Gobierno Electrónico está unido a las reformas como un pensamiento de última hora (¡Oh sí, deberíamos tener algunos ordenadores!) y no está unido en ninguna manera sistemática al proceso de reforma. No obstante, este es el primer paso hacia el Gobierno Electrónico atendiendo las propuestas normativas de la NGP.

c) Idolatrar. Los gerentes públicos han sido alfabetizados respecto a los potenciales de las TIC en las organizaciones de manera intermedia. Se usan los ordenadores y entienden que el Gobierno Electrónico puede cambiar el negocio del gobierno (o al menos transformar sus propias expectativas profesionales si son vistos como iniciadores de proyectos de cambio con un perfil tecnológico alto), es decir, la manera de hacer las cosas en las Administraciones Públicas. Consideran que la información es algo importante de manera limitada (¿Eso es conocimiento?). El sector público llega a estar interesado en proyectos de reforma de la gestión pública que sitúan al Gobierno electrónico en el corazón del proceso. Los gerentes TIC dirigen amplios presupuestos, inmensas cargas de trabajo, etc.

d) Integrar. Los gerentes públicos han sido totalmente alfabetizados digitalmente. Reconocen la información como un recurso organizativo central para todas las funciones del Gobierno electrónico. No obstante, las TIC están relegadas a un segundo plano: están consideradas como un medio para lograr determinados fines de las reformas, y no como un fin en sí mismas. La reingeniería de los sistemas de información y la introducción del Gobierno Electrónico están ahora totalmente integrados en el proceso de cambio organizativo, conducidos por los objetivos de reforma.

En la construcción del modelo analítico propuesto, las aportaciones realizadas desde la perspectiva de la NGP han planteado diferentes elementos a considerar en las organizaciones públicas y su incidencia en la incorporación de propuestas asociadas al Gobierno Electrónico. Los niveles de convergencia o desnivel entre discurso y resultados, así como las actitudes de los

responsables públicos sobre el papel del Gobierno electrónico en las reformas de la gestión pública son dos aspectos centrales a analizar en la reflexión sobre los requisitos que se plantean para generar nuevas fórmulas de funcionamiento interno y de relación asociadas a la incorporación de las TIC en las Administraciones Públicas.

Capítulo IV: LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN EL PERU

Al hablar de gobierno electrónico hacemos referencia de manera general a dos aspectos básicos:

- Los cambios en la forma de gobernar
- Los cambios en la manera en que los ciudadanos y ciudadanas se relacionan con el gobierno

Partiendo del hecho de que las iniciativas de gobierno electrónico apuntan a producir transformaciones en los ámbitos arriba mencionados, el valor de uso de las TIC para dichos cambios depende al menos de dos aspectos clave: los mecanismos para la interacción y la comunicación pública disponibles y accesibles en línea, y el tipo y calidad de la información pública.

En nuestro país no existe una agenda o estrategia nacional de gobierno electrónico que responda no solo a una política integral de sociedad de la información, a una política nacional de TIC y a una estrategia nacional de desarrollo y de reducción de pobreza. Es claro por tanto que el modelo de evolución de las iniciativas de gobierno electrónico en el país no se enmarca en una estrategia o agenda nacional. Han emergido orgánicamente a través de proyectos no vinculados entre sí de distintas instancias públicas (gobierno central, gobiernos locales, poder judicial, poder legislativo, etc.). El desafío está en el despliegue de esfuerzos para la integración, coordinación y la estandarización de las iniciativas en la perspectiva de la construcción de una agenda pública nacional de gobierno electrónico. Es importante mencionar que el hecho de tener una agenda central no significa que la implementación se haga también de manera centralizada. El desafío es tener una agenda central e implementación descentralizada.

No es adecuado concebir al gobierno electrónico exclusivamente como el uso de las TIC por parte del gobierno y de las instituciones del Estado con el propósito de incrementar su gestión y eficiencia técnica de sus procesos, elevar la calidad de servicios para la ciudadanía y reducir los costos administrativos y operativos. La concepción debe incorporar (en noción y práctica) el uso y aprovechamiento de las

TIC para el fortalecimiento y ampliación de la democracia, por tanto para la transformación de la relación entre el gobierno y la ciudadanía, permitiendo la participación ciudadana amplia en el debate y la toma de decisiones sobre la configuración sus formas de vida y desarrollo, potenciando los mecanismos de ejercicio de monitoreo, auditoría, control y evaluación social de la gestión y desempeño del gobierno.

El gobierno electrónico no es sinónimo de prestación de servicios en un enfoque en el que se le otorga a la ciudadanía la calidad de clientes y usuarios. Si bien la prestación de servicios en línea es un componente esencial del gobierno electrónico, la ausencia de una perspectiva de derechos coadyuvaría para el mantenimiento o la profundización de las inequidades en el acceso a las TIC como herramientas para potenciar procesos de desarrollo y facilitar mecanismos de participación ciudadana.

Es una meta deseable para las iniciativas de gobierno electrónico ofrecer servicios de alta calidad, sin embargo, esto no debe confundirse con la participación, transparencia y rendición de cuentas que tiene lugar en el espacio de lo público, en el que los ciudadanos son sujetos de derecho. Esos son los componentes esenciales de lo que debería ser el propósito central del gobierno electrónico: la democracia electrónica. En ese marco, una agenda o estrategia de gobierno electrónico debe distinguir entre la creación de mercados para clientes individuales y la conformación de comunidades de ciudadanos en red.

Lo mencionado se relaciona con la necesidad de la recuperación y resignificación de lo público, entendido como el lugar de encuentro de los intereses comunes, como el espacio donde se da la negociación sobre esos intereses. Es preciso entender lo público más allá de lo oficial, más allá del gobierno. El reconocimiento y construcción de lo público significa hablar de los intereses de todos y todas.

Con lo expuesto, es posible afirmar que las iniciativas de gobierno electrónico, a más de orientarse a mejorar la eficiencia de la gestión pública y la provisión de servicios, deben contemplar objetivos sociales básicos, tales como:

- Acceso a la información. Es preciso recalcar que Ecuador cuenta con una de las mejores leyes de acceso a la información pública de América Latina y el Caribe. El desafío está en el establecimiento de reglamentos que faciliten su aplicación cabal.

Se cuenta con un instrumento importante para asegurar la efectividad de las iniciativas de gobierno electrónico en la promoción de la transparencia y el combate a la corrupción.

- Rendición de cuentas
- Transparencia y combate a la corrupción
- Participación ciudadana en la toma de decisiones

El desafío recae en las formas y mecanismos de implementación de esos elementos en la práctica de manera efectiva.

BARRERAS PARA ESTABLECER EL GOBIERNO ELECTRÓNICO

Existen en el país barreras de diversa índole y a diversos niveles que inciden en el impacto positivo de las iniciativas de gobierno electrónico existentes, que deben ser superadas para la formulación e implementación futura. Algunas de las barreras identificadas son:

- La cultura imperante (en el ciudadano y el funcionario público) de uso de las TIC que no posibilita la interacción proactiva a través de mecanismos en línea.
- La falta de voluntad política del gobierno y otros actores públicos para el establecimiento de una estrategia integral de gobierno electrónico
- El desconocimiento tanto de ciudadanos como de funcionarios públicos de los procedimientos para obtener y remitir información, así como para generar contacto directo con las instancias y actores adecuados
- La inexistencia de un marco legal y regulatorio coherente y propicio para el desarrollo del gobierno electrónico. En muchos casos, la inexistencia absoluta de marco legal y regulatorio para diversos ámbitos de la sociedad de la información y las TIC. No existe, por ejemplo, una comisión legislativa especializada en temas de la sociedad de la información y las TIC, que trabaje con coordinación con la Agenda Nacional de Conectividad y la Comisión de Sociedad de la Información. No existen comisiones y/ o grupos especializados multisectoriales y multidisciplinarios para trabajar en estrategias de sociedad de la información y tampoco existen al momento mecanismos claros para su conformación.
- La inexistencia de infraestructura de TIC adecuada en la que se pueda basar la provisión del servicio y del acceso universal.

- La ausencia de mecanismos adecuados que aseguren la viabilidad y sostenibilidad social, cultural, política y financiera de las iniciativas de gobierno electrónico.
- La no determinación y consideración de estándares, formatos y plataformas técnicas adecuadas para potenciar el acceso y uso equitativo y sencillo de los instrumentos y herramientas en línea del gobierno electrónico.

La necesidad de identificar claramente a los actores del gobierno electrónico y sus roles es un factor importante para el éxito de las iniciativas. Debería ser mandataria la participación en condiciones de igualdad de los tres sectores sociales fundamentales: sector público, sector privado y sociedad civil.

Las nuevas TIC no deben ser vistas como catalizadoras de transparencia y acceso a la información pública por sí mismas, preciso plantearse preguntas como: ¿en el marco de nuestras culturas, el acceso y uso de las TIC es prerequisite para la participación ciudadana? ¿La existencia de una ley de acceso a la información pública generará un interés por defecto para la construcción, crecimiento y mejoramiento de la infraestructura de TIC, que facilite de una u otra manera la aplicación de la ley? ¿la ley de acceso a la información pública será un instrumento que facilite el acercamiento de la población a las TIC y a las iniciativas de gobierno electrónico?

La instauración de mecanismos de monitoreo, evaluación, control y auditoría ciudadana de las iniciativas de gobierno electrónico es un aspecto crítico relativo a la responsabilidad en cuanto a la prestación de servicios como a la responsabilidad en la consecución de las metas sociales, que recaen en el campo de la democracia electrónica.

Es imperativa la voluntad política de los actores públicos para generar, de manera participativa e inclusiva, una agenda común y una dirección unificada de gobierno electrónico mediante procesos claros, transparentes y abiertos; y la facilitación de relacionamientos entre los diversos actores e iniciativas existentes. La voluntad política tiene que hacerse extensiva a la construcción de consensos y la concertación de los distintos intereses y visiones en una estrategia nacional. La

voluntad políticas se hace también extensiva a la generación de condiciones para el acceso a las TIC y el crecimiento de la infraestructura de TIC.

Por otro lado, La implementación de estrategias e iniciativas de gobierno electrónico necesita de procesos de reingeniería en las instituciones del Estado, en la que se conjugan los intereses de los diversos actores mediante condiciones equitativas de negociación. La reingeniería debe hacerse con un alto nivel de soporte y apoyo técnico, político y social.

Es preciso combatir prácticas profundamente instauradas en la cultura peruana. Se hace referencia a las prácticas de corrupción, de ineficiencia, de secretismo. La política de secreto (en lo económico, en lo social, en el saber) ha significado que se legitime y naturalice la exclusión. Y ello ha derivado en procesos de autoexclusión de determinados grupos y actores sociales.

Es necesario el involucramiento de la ciudadanía en la formulación y desarrollo de la normatividad y las políticas públicas, así como su participación en la configuración de las iniciativas de gobierno electrónico existentes y en las futuras. Ello incidirá no solo en el nivel y calidad del impacto de esas iniciativas sino también en la conformación y estructuración de una agenda nacional de gobierno electrónico.

Transparentación y rendición de cuentas son palabras clave al referirnos a gobierno electrónico, y deben implementarse a todos los niveles, desde el diseño de las iniciativas hasta la evaluación de su implementación e impacto. Participación ciudadana es otra palabra clave en este proceso. Ello tiene que ver con el involucramiento de ciudadanos y ciudadanas en las esferas de toma de decisión sobre aspectos trascendentales que atañen a su propio desarrollo.

Capítulo V: ELEMENTOS BÁSICOS DE UNA ESTRATEGIA DE GOBIERNO ELECTRÓNICO

5.1. Actores en el Gobierno Electrónico

Los actores más importantes para el desarrollo de proyectos de Gobierno Electrónico que desarrollen el rol de la democracia y articulen fórmulas de participación innovadoras son:

1). **Ciudadanía:** Sin su participación y su interés, los proyectos de Gobierno Electrónico que tengan en cuenta el desarrollo de procesos democráticos están abocados al fracaso. Observando los datos del barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas, el interés de los ciudadanos sobre las diferentes actividades que pueden realizar desde casa a través de Internet se reparte de este modo: un 35,1% de estaría interesados en ver las colecciones de arte de los museos, un 46,3% seguiría con interés algún curso o formación en directo el 59,6% considera interesante poder consultar la opinión de un médico sobre un problema de salud, el 58% consultaría los servicios administrativos de su ciudad o municipio y obtendría documentos que necesitase y solamente el 17,6% muestra su interés por entrar en contacto con algún político o participar en debates políticos.

2). **Políticos y Representantes:** Incorporar a las discusiones parlamentarias las demandas formuladas desde la sociedad, a través de los distintos canales existentes (presencial, telefónico, telemático). Añadir valor a su papel: deliberación, capacidad para articular consensos, implicar al conjunto de la ciudadanía en el debate político y público. Los sorprendentes resultados del barómetro podrían explicarse por el desigual desarrollo de la representación política y la administración en la Red. Mientras el conjunto de las Administraciones Públicas tienen una notable presencia en Internet, los grupos parlamentarios y partidos políticos todavía se muestran tímidos ante la posibilidad de comunicación que tienen ante sí. Prueben ustedes a contactar con el representante que votaron en las últimas elecciones y, acto seguido, pregunten acerca de algún trámite burocrático. Será fácil comprobar que el tiempo para acceder y el de respuesta son muy diferentes. Es probable que su representante no les conteste o, en el mejor de los casos, tarde mucho tiempo; por

otra parte es posible que la administración a la que se ha dirigido conteste en poco tiempo y de manera detallada.

3). Gobierno y Administraciones Públicas: Ser capaces de articular políticas públicas de información y transparencia de la actividad política y pública en lugar de informaciones propagandísticas sin análisis ni datos serios ni comprensibles para los ciudadanos. Su razón de ser es la de articular y consensuar intereses y alternativas de acción con los actores críticos para lograr el éxito de las políticas y proyectos a poner en marcha. Para ello es imprescindible que los gobiernos garanticen el acceso a la información a sus programas y proyectos y en todo momento sea posible realizar el seguimiento de los mismos y conocer su estado de desarrollo para poder exigir responsabilidades.

4). Partidos políticos: Asumir el rol de 'brokers sociales' dinamizando e incorporando temas para la discusión. Los principios y temas del programa electoral y político en el gobierno o la oposición se diseñarán con las aportaciones de los ciudadanos que intervengan en los debates o foros abiertos para articular el discurso del partido y su posicionamiento ante los distintos temas de debate público.

5). Medios de comunicación: Para no ser meros intermediarios tendrán que añadir valor a las comunicaciones que provengan de los Gobiernos y Administraciones Públicas, por ejemplo, incorporando otras variables para enriquecer el análisis o comparaciones con otras realidades.

6).Universidad, Sector no lucrativo y sector privado: Con el apoyo gubernamental o por iniciativa propia, estos agentes han de fomentar iniciativas que impulsen al conjunto de la ciudadanía a interesarse por los asuntos públicos. *En Perú, la empresa Congresistas.com (<http://www.congreso.gob.pe>) ofrece la posibilidad a los electores de consultar detalladamente la biografía política y propuestas del candidato de su circunscripción.*

5.2. La dinamización de los procesos de gobernanza

Los ciudadanos desconocen la compleja articulación competencial de las instituciones y lo que demandan de ellas son respuestas coordinadas y únicas a sus

problemas. Por su parte, las políticas y servicios tienen cada vez más un carácter transversal, que ponen de manifiesto que el sector público ya no puede elaborar políticas públicas efectivas sin el apoyo activo de los ciudadanos, empresas locales y organizaciones no gubernamentales. Al mismo tiempo, más que simplemente decir qué hace el gobierno y cómo funciona, los ciudadanos quieren involucrarse directamente en el proceso político real, particularmente al nivel local y regional. Ello obliga a diseñar mecanismos de coordinación y a elaborar políticas interdepartamentales e interinstitucionales, que suponen un cambio en la manera de concebir la Política (y las Políticas). Ésta(s) ya no es(son) propia(s) de un territorio o de un actor o ámbito competencial jurídicamente definido, sino que tiene(n) un carácter relacional al ser imprescindible la participación de diferentes agentes institucionales, sociales y económicos para responder a las necesidades de manera integrada y transversal, garantizando la gobernabilidad del sistema. De ahí la necesidad de que los gobiernos desarrollen visiones estratégicas, ejerzan un rol proactivo y dinamizador e intervengan y lideren directamente los temas económicos y sociales que afectan a la comunidad (promoción económica; convenios entre empresas y tercer sector para prestar servicios). En este contexto, las TIC son herramientas que permiten, técnicamente, ampliar las posibilidades de un *modelo relacional e interactivo* de los Gobiernos y Administraciones Públicas, que siempre que exista voluntad política, permitirá obtener mejores resultados para el conjunto de la sociedad que los obtenidos por políticas sectoriales y territorializadas. En esta línea, las iniciativas de Gobierno Electrónico se plantean como oportunidad para el desarrollo de nuevas dinámicas de relación con los distintos agentes sociales, favoreciendo un diálogo más fluido y una implicación más efectiva. De forma que en la medida en que se incorpore a los ciudadanos a la gobernanza de sus propias comunidades habrá una enorme posibilidad de ganar capital social. Sin embargo también aparecen riesgos a tenor de las distintas posiciones de partida y según las facilidades de actuación de los distintos agentes, por lo que una actuación desde las Administraciones Públicas se hace imprescindible. A partir de esta necesidad, conocer la propia realidad de las instituciones y dinámicas de interacción entre los agentes implicados para el desarrollo de una mejor gobernanza es el punto de partida para diseñar e implementar las correspondientes iniciativas de Gobierno Electrónico. A continuación analizamos un programa que nos permitirá visualizar las oportunidades que existen en las iniciativas de Gobierno Electrónico para desarrollar nuevas dinámicas de relación con los distintos agentes sociales, siempre que

quienes ejercen el rol de promotores o gestores de las redes de las políticas sean capaces de identificar las posibilidades de la interacción y el valor añadido que supone articular de manera conjunta políticas y acciones.

Capítulo VI: PROPUESTAS: GOBIERNO ELECTRONICO, CLAVE EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN EL PERU

6.1). Propuesta Metodológica para la Implantación del Gobierno Electrónico

Esta propuesta metodológica no pretende constituirse en una herramienta exhaustiva de gestión o de administración, sino por el contrario su alcance es meramente orientador y general.

Como toda propuesta metodológica puede ser complementada y enriquecida con otras visiones, fundamentalmente en lo referido a metodologías de reingeniería de procesos y construcción y mantenimiento de sistemas de información.

1). MÉTRICAS PARA UN GOBIERNO DIGITAL

El uso de indicadores comparativos de e-government permite establecer el avance de una política global de gobierno digital cuantificable a través de métricas. Las mismas permiten “medir” el grado de eficiencia y de eficacia que un Estado (nacional, provincial o municipal) posee para producir servicios digitales satisfaciendo las demandas de la sociedad. Es importante, por lo tanto, focalizar la construcción de estos indicadores en función de la demanda de los ciudadanos y de las empresas existentes en el país. Hemos tomado como metodología la empleada por la Unión Europea para establecer indicadores cuantitativos y cualitativos de benchmarking.

Esta metodología presupone el consenso y la decisión de los servicios a digitalizar, hecho que fuera discutido en el seno de la Comisión Europea. Previo a utilizar estas métricas, el Gobierno debe discutir los servicios que considera relevantes a la hora de estructurar la política de Gobierno Digital, descartando aquellos con menor prioridad, por lo que la tabla de servicios que se describe a continuación es meramente ejemplificadora.

Para operar estos indicadores, el nivel de los servicios en línea debe ser medido. Para ello se emplea un criterio interesante de grado de avance que tiene cada servicio digitalizado en el seno del Estado que se pretende analizar. Se emplea un modelo de cuatro estadios que puede alcanzar un servicio según la siguiente convención:

- Estadio 1 Información: Información en línea respecto de servicios públicos
- Estadio 2 Interacción: Descarga de formularios
- Estadio 3 Interacción bidireccional: procesamiento de formularios incluyendo autenticación
- Estadio 4 Transacción: manejo de caso, decisión y entrega (pagos) La metodología propuesta para medir el grado de disponibilidad que tiene el servicio en línea se basa en el método desarrollado por el gobierno alemán. El grado máximo de desarrollo por cada servicio dependerá si es posible alcanzarlo electrónicamente. De allí que cada servicio tendrá un estadio máximo a lograr que dependerá de las características del mismo.

La premisa básica que se usa para calcular los porcentajes logrados por servicios es si ha cumplido o no con las características de cada estadio enunciado. Un servicio ofrecido como de transacción, por ejemplo, puede alcanzar un máximo de cuatro puntos (a cada estadio le corresponde un punto). Por lo tanto el puntaje que puede obtenerse para ese servicio es de 0 a 4 puntos (0 indica que no se ha alcanzado ningún estadio).

Para calcular el porcentaje servicios públicos despachados electrónicamente se debe comparar la suma de los puntajes obtenidos por cada servicio según el estadio logrado con la suma de los puntajes máximos posibles de todos servicios (suma de estadios máximo). El grado de disponibilidad de los servicios públicos puede entonces calcularse como porcentaje.

Finalmente con esta metodología no se pretende analizar la importancia relativa que tiene la variable de cantidad de clientes que emplean cada servicio que merecería otro tipo de estudio más exhaustivo.

Los cuadros que siguen muestran el detalle de los servicios públicos en línea que pueden analizarse demandados por personas físicas o jurídicas.

Servicios Públicos Básicos en línea

| Servicios Públicos para ciudadanos | | Estadio | | | | | |
|------------------------------------|---|-------------------|---|---|---|---|---|
| | | Estadio Máximo | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 1 | Declaración Jurada Impuesto sobre la renta | (4) | | | | | |
| 2 | Servicio de búsqueda de trabajo por oficinas laborales | (3) | | | | | |
| 3 | Contribuciones de Seguridad Social <ul style="list-style-type: none"> • Beneficios de desempleo • Tenencia de niños • Reembolso o liquidación directa de Costos de Asistencia Médica • Becas de estudiantes | (4) | | | | | |
| 4 | Documentos Personales | (3) | | | | | |
| 5 | Registración de autos | (4) | | | | | |
| 6 | Aplicación para permiso de construcción | (4) | | | | | |
| 7 | Denuncia policial | (3) | | | | | |
| 8 | Biblioteca Pública (disponibilidad de catálogos, herramientas de búsqueda) | (3) | | | | | |
| 9 | Pedidos y entrega de certificados de nacimiento y casamiento | (3) | | | | | |
| 10 | Inscripción en educación superior / universidad | (4) | | | | | |
| 11 | Anuncio de mudanza (cambio de domicilio) | (3) | | | | | |
| 12 | Servicios de Salud (turno de hospitales, asesoramiento interactivo de la disponibilidad de servicios en diferentes hospitales) | (4) | | | | | |

| Servicios Públicos para empresas | | Estadio | | | | | |
|----------------------------------|---|-------------------|---|---|---|---|---|
| | | Estadio Máximo | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 1 | Contribuciones sociales para empleados | (4) | | | | | |
| 2 | Declaración y notificación de impuestos corporativos | (4) | | | | | |
| 3 | Declaración y notificación del Impuesto al Valor Agregado | (4) | | | | | |
| 4 | Registración de una nueva compañía | (4) | | | | | |
| 5 | Remisión de datos a oficinas de estadísticas | (3) | | | | | |
| 6 | Declaración aduanera | (4) | | | | | |
| 7 | Permisos relacionados al medio ambiente | (4) | | | | | |
| 8 | Adquisiciones Públicas | (4) | | | | | |

II). RELEVAMIENTO Y DESCRIPCIÓN DE LOS PROCESOS VIGENTES POR SERVICIO

Hemos visto en el apartado precedente una metodología para medir los servicios que se pretende digitalizar en una política de gobierno digital.

Para cada uno de los servicios identificados, es menester ahora, conocer su realidad, su alcance, población objetivo que lo demanda, productos y servicios principales o intermedios asociados a este servicio, circuito administrativo actual a través del cual se satisface las demandas de este servicio.

Para este paso resulta trascendental esquematizar el proceso actual a través de un diagrama de proceso. Se entiende como diagrama de proceso a aquel que

documenta secuencialmente los pasos que un área pública realiza para convertir los insumos en productos en un proceso concreto. El mismo debe describir en forma clara y concreta las entidades receptoras o trasmisoras de información (personas, áreas, etc.), los soportes de información donde la misma queda registrada o es consultada (archivos, formularios, etc.) y las actividades o tareas que son desarrolladas para realizar el proceso (de control, de decisión, de registro, etc.). Las metodologías para diagramar los mapas de procesos son vastas y exceden el alcance de este trabajo. Las mismas pueden apoyarse con otras como los diagramas de contexto, los diagramas de entidad relación o diagramas de flujo de datos que posibilitan un mayor detalle para desagregar el proceso con todos sus componentes.

III). DIAGNÓSTICO Y EVALUACIÓN DE LOS PROCESOS RELEVADOS POR SERVICIO

Esta tarea es sin duda una de las más importantes. El diagnóstico permite alcanzar un estado de situación de cada uno de los procesos con que la Administración Pública satisface las demandas.

Este diagnóstico y evaluación de los procesos permitirán calificar los servicios para su implantación.

Implica la identificación de los problemas que se observan en los procesos actuales y análisis de sus causas, desde el punto de vista operativo, técnico, institucional, administrativo, económico, etc. Permitirá detectar además las actividades dentro del proceso que agregan valor y las que no. Su estudio debe abordarse con equipos interdisciplinarios por la riqueza y perspectivas de personas con diferentes perfiles y enfoques. Se dice que toda buena solución comienza a gestarse con una buena formulación del problema y de sus causas, por lo que es imprescindible un trabajo minucioso y objetivo para que esta tarea sea desarrollada adecuadamente.

Técnicas y metodologías como las de brainstorming, diagrama de afinidades, diagrama de interrelaciones, matriz de actividades con problemas, diagramas de causa y efecto, gráficos de control, diagramas de pareto, histogramas o benchmarking resultan adecuadas para abordar esta tarea con éxito.

IV). DEFINICIÓN DE PRIORIDADES PARA LA IMPLANTACIÓN DE LOS SERVICIOS

Evidentemente una de las características esenciales para una programa de e-government exitoso es su gradualidad. No existen soluciones mágicas que pueden adoptarse de un día para el otro. Ni el Estado ni la sociedad pueden asimilar un paradigma completamente nuevo en el corto plazo. Tampoco es recomendable hacer grandes inversiones en tecnologías para soluciones que pueden no ser asimiladas rápidamente y cuya aplicación pueden terminar en un rotundo fracaso. Indudablemente las métricas a alcanzar por servicio, descritas en el primer apartado de esta metodología para la implantación de gobierno electrónico, deben alcanzarse paso a paso promoviendo así una mejora continua de la política, con permanentes revisiones, tendiendo a ajustar los desfases entre lo planificado y lo acontecido en la realidad sin mayores sobresaltos. Cuando se analizan los servicios seleccionados para una política de gobierno electrónico existen diferencias sustanciales de criterios para llevar adelante su implantación.

Existirán quienes, con fines políticos, pregonen la necesidad de poner en producción servicios con mayor población objetivo. Promoverán aquellos que tengan mayor impacto cuanto mayor sea el continente de personas cubiertas.

Otros en cambio, con sesgo racional, evaluarán como más adecuados aquellos servicios con mejores coeficientes de beneficio/costo, es decir los que sean más eficientes.

Otros tendrán una visión más financiera, y buscarán la implantación de los servicios con menores costos de inversión y operativos.

Finalmente, habrá quienes analicen la factibilidad técnica y operativa para poner en producción cada servicio, y apoyarán aquellos de naturaleza más simple desde su viabilidad con respecto a los órganos, normas y procesos del Estado involucrados y su relación con la comunidad.

Estos cuatro objetivos por sí mismos son saludables. Sin embargo, y dependiendo de la naturaleza del servicio, en muchos casos se contraponen.

Por ello es importante definir una metodología para materializar la implantación gradual de estos servicios priorizando y seleccionando los mismos, con un justo equilibrio entre los diferentes sesgos citados.

Una forma de representar el logro simultáneo o no de estos cuatro objetivos es a través de un esquema de diamante. Si asignamos un objetivo a cada uno de los ejes

de un cruce de abscisas y ordenadas - población objetivo, eficiencia (beneficio/costo), costo de inversión y operativo, factibilidad técnica y operativa y situamos sus mejores logros respectivos en el punto más alejado del origen, está claro que el tamaño mayor del rombo o diamante será tanto mayor cuanto mejores sean los atributos del servicio analizado. La superficie total de ese rombo indicará el grado de prioridad que tendrá ese servicio comparado con los restantes, en la medida que se adopten escalas representativas análogas y equilibradas para cada uno de los objetivos que se pretenden alcanzar en la implantación de un servicio de gobierno electrónico.

V). IDENTIFICACIÓN DE LOS SEGMENTOS Y SECTORES ESTRATÉGICOS POR CADA SERVICIO

Una vez seleccionado un servicio a digitalizar debe analizarse entonces todos los servicios o productos finales o intermedios asociados para alcanzarlo. Puede existir un solo servicio seleccionado en esencia, pero con cualidades o características que diversifican su calidad final, su nivel de urgencia, la complejidad para alcanzarlo, etc. Asimismo es importante identificar por cada producto la población objetivo que la demanda.

En la planificación estratégica lo constituye el mercado de un producto. En el sector público hablaremos de la población objetivo o sector demandante.

Las relaciones entre productos o servicios públicos con su población objetivo respectiva, terminan siendo finalmente inseparables. Un producto es concebido al ser integrado a sector demandante. Por este motivo es indispensable focalizar el estudio de estas relaciones. Llamaremos un sector estratégico a un producto o servicio público ofertado por el Estado para satisfacer la demanda de una población objetivo determinada. El conjunto de varios sectores estratégicos que ofrecen características comunes y requieren estrategias similares se llama segmento estratégico.

Analicemos ahora un ejemplo. Podríamos analizar la solicitud de un acta en el Registro Civil.

Las solicitudes de servicios pueden ser nuevas actas de matrimonio, defunción o nacimiento o una rectificación de las mismas. La población objetivo podría ser referida a personas que solicitan el acta por correspondencia, por teléfono, por Internet o presentándose personalmente en la Oficina del Registro Civil.

VI). DEFINICIÓN DE LA VISIÓN DE UN NUEVO PROCESO POR CADA SEGMENTO O SECTOR

Las visiones de proceso conectan la estrategia con la acción; traducen las estrategias de alto nivel a objetivos medibles de rendimiento del proceso y a características comprensibles de las operaciones del mismo, y fijan objetivos tanto para los diseñadores del proceso como para los que después tengan que gestionarlo.

La creación de la visión del proceso se traduce en la necesidad de definir los objetivos y los atributos del mismo en relación a cada segmento o sector estratégico identificado por servicio a digitalizar. El nombre de cada proceso estará dado generalmente por el nombre del segmento estratégico que lo sustenta.

El establecimiento del o los objetivos del proceso es la descripción de lo que se quiere lograr para cumplir con los objetivos de la política de e-government, en este caso la provisión de un servicio teniendo en cuenta dos factores: los segmentos estratégicos y las necesidades/expectativas del ciudadano en cuanto a la provisión y calidad del servicio, la reducción de costos, la disminución de tiempos o el aumento de la eficiencia.

Los atributos del proceso constituyen una descripción cualitativa del “deber ser” del futuro proceso. Son los principios de funcionamiento que definen su innovación en cuestiones institucionales, tecnológicas, de recursos materiales y humanos, normativos, etc.

VII). FORMULACIÓN DE UNA PROPUESTA DE REDISEÑO POR CADA PROCESO *(por cada segmento o sector)*

Definida la visión de cada proceso identificado dentro del servicio a digitalizar, corresponde ahora conformar una propuesta de rediseño. La misma consiste en definir el propósito de las innovaciones, las metas a alcanzar, su alcance y una descripción del proceso rediseñado. La propuesta se acompañará con un plan de acción. Esta se materializará con una descripción “**Innovación de Procesos**” recursos necesarios, cronogramas de actividades y responsables para llevar

adelante la implantación de cada nuevo proceso. Esta propuesta debe tener una visión crítica y analítica para analizar los impactos referidos a los cambios propuestos fundamentalmente en lo que respecta a su viabilidad institucional y normativa. Deberá además estudiarse en esta etapa la tecnología de información disponible en el mercado que puede aplicarse para mejorar la propuesta en cuanto a la calidad de productos y servicios obtenidos y nuevas formas de trabajo.

VIII). ELABORACIÓN DE NUEVOS DIAGRAMAS DE PROCESOS POR SERVICIO A DIGITALIZAR

Estos nuevos diagramas deben diseñarse ahora con el mayor de los detalles. Cada diagrama debe tener claramente especificado los puntos de intervención de entidades tanto receptoras como emisoras de información, los procesos a que son sometidos los datos y los soportes físicos donde se almacena la información. También y especialmente, los cambios y ajustes realizados conforme a las recomendaciones que se efectúen a la propuesta formulada del paso precedente.

En este punto además, debe hacerse hincapié en las mejoras producidas respecto de los procesos vigentes ya esquematizados. Corresponde mencionar la reducción de tiempos, de recursos, de costos, el aumento de la eficiencia por disminución de intervenciones y de controles, etc. Por ello es importante cuantificar estas mejoras en términos de metas que deben alcanzarse en un determinado tiempo a partir de la puesta en vigencia del proceso rediseñado. Las metas deben poseer una variable a medir, un atributo de la variable a alcanzar y un horizonte temporal. Por ejemplo: Reducir en un 20% (atributo de la variable) el tiempo del proceso de compras (variable) en seis meses (horizonte temporal).

Estas metas deben ser siempre coherentes y estar en correspondencia con los objetivos del proceso formulados al crearse la visión del mismo.

IX). DEFINICIÓN DE FORMAS DE MEDICIÓN

La medición se realiza con el objeto de evaluar los resultados del proceso de rediseño o reingeniería. Para ello es necesario la elaboración y el empleo de indicadores de gestión que permiten analizar estos nuevos procedimientos administrativos.

Los indicadores son relaciones cuantitativas de variables de procesos productivos de bienes y servicios públicos que permiten medir y evaluar los mismos, a fin de actuar con oportunidad en la corrección de los desvíos que se producen en el logro de los objetivos de las políticas públicas.

Estos indicadores pueden evaluar la eficiencia, la eficacia o el impacto de un proceso productivo o simplemente pueden ser referenciales.

Las tareas a desarrollar para esta actividad son las siguientes:

- Definir con exactitud las variables constitutivas y fuentes de información
- Cuantificación de las variables y fuentes
- Definir periodicidad de aplicación y el momento de registro

Con posterioridad una vez implantado el nuevo proceso:

- Medir las variables constitutivas de los indicadores
- Calcular los indicadores de gestión
- Comparar los indicadores con las metas preestablecidas del punto precedente
- Perfeccionar el proceso para asegurar una mejora continua en el mismo

X). CONSTRUCCIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN PARA EL SERVICIO ELECTRÓNICO Y DEL PROCESO CORRESPONDIENTE

A partir de los procesos rediseñados y del relevamiento de la información realizada, se debe trabajar en la construcción de un nuevo sistema de información que satisfaga los requerimientos funcionales del servicio a digitalizar y del nuevo circuito administrativo propuesto.

Para ello es menester tener definido un estándar en el ámbito de la Administración Pública para la construcción de sistemas de información. Esta normalización aspira a materializar una metodología de diseño, desarrollo, implementación y mantenimiento de aplicaciones informáticas.

Constituye una sistematización de las actividades que dan soporte al ciclo de vida del software aplicativo.

Debe contemplar además, la integración de la información corporativa del Estado entre todos sus organismos y con otros Estados, para lo cual debe existir un marco de trabajo para establecer e implantar metadatos a través del sector público. Este marco lo constituye otro estándar que debe definirse: El estándar de Metadatos para un gobierno digital. Este modelo garantiza la interoperabilidad pues facilita el intercambio de información entre Administraciones Públicas.

Ejemplos de estos estándares de Metadatos lo constituyen INDALO en España (hoy desactualizado) o MIREG (Unión Europea); y de interoperabilidad el e-GIF Government Interoperability Framework (Reino Unido).

6.2). LA NORMATIVA PARA UN GOBIERNO DIGITAL

Hemos señalado como la normativa para un gobierno digital permite posicionar estratégicamente al Estado con un único modelo de tecnologías de información y de comunicaciones en el ámbito de la Administración Pública y en sus relaciones con los ciudadanos, empresas y otros Estados.

Esto impone la necesidad de establecer estándares de carácter tecnológico y funcional para asegurar la interoperabilidad de infraestructura o plataformas (redes) y la integración de servicios y la posibilidad de intercambio entre sistemas de información.

Estos estándares deben definirse para garantizar por un lado la conectividad y compatibilidad de soluciones, por otro lado para asegurar la integración de productos de uso común, y finalmente para homogeneizar las metodologías de construcción de sistemas de información entre las diferentes áreas informáticas del Estado.

En forma resumida se establecen estándares para la interconexión de redes, integración de datos, acceso a la información, infraestructura de clave pública, seguridad, conservación de información en soporte electrónico, metadatos, desarrollo de sistemas de información, requisitos de accesibilidad para personas con discapacidad, programas y aplicaciones de fuente abierta, diseños de páginas y

sitios WEB. También se establecen especificaciones técnicas para los servicios básicos como los de nombres de dominio, servicios de directorio, protocolos de transferencia de archivos, correo electrónico, protocolos de transferencia de hipertexto y servicios de noticias.

La promulgación de estas normas debe ser acompañada por acciones de concientización de su importancia y de capacitación de los agentes públicos para su aceptación y aplicación. El órgano rector de esta política deberá bregar por la supervisión de su cumplimiento efectivo.

LA BRECHA DIGITAL

La brecha digital se define como la separación que existe entre las personas (comunidades, estados y países) que utilizan las Tecnologías de la Información como parte rutinaria de su vida diaria y aquellas que no tienen acceso a las mismas y que aunque las tengan, no saben.

La política de e-governement debe estar acompañada por medidas que solucionen en forma concreta este problema estructural. Toda política tiene que conocer las cualidades, condiciones y expectativas de su población objetivo, de lo contrario se convertirá en una de las tantas iniciativas del Estado que terminarán fracasando por sus dificultades para insertarlas y articularlas en la realidad.

En el documento “Liberar la creatividad humana: estrategias nacionales, se afirma que la transformación tecnológica dependerá de la capacidad de cada país para potenciar y liberar la capacidad creativa de sus habitantes a fin de que estos comprendan y dominen la tecnología, introduzcan innovaciones y adapten las tecnologías a sus propias necesidades y oportunidades.

De lo que se deduce que cada país tendría que revisar sus inversiones en el ámbito educativo y en el desarrollo de las aptitudes de sus habitantes. Lo fundamental es crear un ámbito que movilice el potencial creativo de la gente para utilizar y desarrollar innovaciones tecnológicas, para lo cual es indispensable la estabilidad política y macroeconómica.

Se necesitan, además, políticas dinámicas para estimular la innovación. Las políticas tecnológicas pueden contribuir a crear entre los protagonistas principales un entendimiento común acerca de la importancia central de la tecnología de la información y las comunicaciones. Los gobiernos deben promover el desarrollo tecnológico, involucrando estratégicamente a los principales interesados directos. Tendrá que determinar cuál ha de ser la demanda y los retos en el futuro para relacionar las políticas científicas y tecnológicas con las necesidades económicas y sociales.

Dada la importancia que tiene la brecha digital por la generación de desigualdades en el seno de la sociedad, es importante citar algunas de las recomendaciones realizadas por las Naciones Unidas para morigerar esas diferencias: Las reformas para lograr que las telecomunicaciones sean competitivas tienen una importancia vital para que las personas y las organizaciones puedan tener un mejor acceso a la tecnología de la información y las comunicaciones. El problema del alto costo de las telecomunicaciones y de la Internet, se debe a que, en la mayoría de los países, los servicios son monopolios estatales; no hay competencia. La privatización de empresas puede aumentar la competitividad, siempre y cuando no se transformen en monopolios privados. Adicionalmente, las políticas de regulación que debe formular el Estado sobre las prestatarias de estos servicios o soluciones de acceso comunitario a Internet, con reducción de costos unitarios, pueden favorecer la inclusión de estratos sociales más carenciados.

A fin de estimular la investigación orientada hacia la tecnología, los gobiernos pueden promover los vínculos entre las universidades y las empresas; y proporcionar incentivos fiscales a empresas privadas que realicen tareas de investigación y desarrollo. Aunque los gobiernos tienen la obligación de promover el desarrollo y la investigación, deben dar lugar también a otros protagonistas. Deben alentar vínculos con universidades y la industria, aprovechando la especialización científica y técnica de la primera para el desarrollo de la actividad de compañías de alta tecnología, por ejemplo: “A fin de estimular la investigación y el desarrollo en las empresas, los gobiernos emplean diversas opciones políticas. Una es aportar fondos equivalentes a los que la empresa destina a investigación y desarrollo (...) Otra opción es cofinanciar la investigación y desarrollo mediante un fondo de tecnología.

También es imprescindible estimular el espíritu empresarial y los capitales de riesgo que pueden tener importancia para fomentar el despliegue de empresas de base tecnológica. El replanteo de los sistemas educacionales para responder a los nuevos retos de la era de las redes debe estudiarse como otra alternativa. Implementar un ámbito de creatividad tecnológica supone un replanteo de las políticas de educación y capacitación, lo que no se circunscribe solamente a aumentar recursos y matrículas, sino que el hincapié tiene que estar en el tema “calidad” y en el de la orientación tecnológica de la educación. Las políticas educacionales no deben centrar la importancia tanto en los recursos como en los resultados. Es la baja calidad de las escuelas lo que, en muchos países, conduce a baja tasas de egresos y, por lo tanto, a baja matriculación universitaria.

BIBLIOGRAFIA

- ABBATE, J. (2000): *Inventing the Internet*. The MIT Press, Cambridge.
- ABERBACH, J. D. y ROCKMAN, B. A. (1999): 'Reinventar el Gobierno: Problemas y Perspectivas', *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 15, pp. 3-17.
- ALLCORN, S. (1997): 'Parallel Virtual Organizations: Managing and Working in the Virtual Workplace', *Administration & Society*, 29, 4, pp. 412-439.
- AUCOIN, P. (1997): 'Reforma Administrativa en la Gestión Pública: Paradojas, Principios y Péndulos', en Brugué, Quim y Subirats, Joan (Comps.) *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid, MAP, pp. 493-515.
- BANEGAS, J. (2000): 'Definición y Concreción del Hipersector de las Tecnologías de la Información en España'. *Economía de Europa 0100*, Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset.
- BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. (Comps.) (1997) *La Nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza Editorial.
- BOBADILLA S., Alejandro Alcocer, Santiago Alonso, Abraham Gutiérrez, "HTML Dinámico, ASP, Java Script a través de ejemplos" Editorial Alfaomega – ra-ma, España, 2000
- FORRESTER, 2005, consultora VER: www.forrester.com
- GIGLI, Juan (2006): "Las empresas también hacen el gobierno electrónico", Editorial, Newsletter Directorio del Estado, Vol. II, N° 31, 31/01/2006.
- GROSVALD Gabriel, 2005, de la revista electrónica "**datos en la red.com**"
- DANIELS, Jhon D., Lee H. Rodebaugh, "Negocios Internacionales" Editorial Pearson Educación- EUA, 1998
- DE MIGUEL Adoración, Mario Piattini, Esperanza Marcos, "DISEÑO DE BASE DE DATOS RELACIONALES", Alfaomega – ra-ma, México, 2000
- MARTIN, James "Ingeniería de Información" Editorial Prentice Hall, California, 1995
- MARSAL, J.R. & VILLASOL, L. (2001): 'Las TIC como instrumento de mejora de las relaciones de la administración con los ciudadanos. El proyecto Administración Abierta Electrónica de Catalunya', *Ponencia presentada en las V Jornadas Onta Local*, Blanes.
- MARSH, David (ed.) (1998): *Comparing policy networks*, Buckingham: Open University Press

- MARTINEZ, Juliana (2001): 'Internet y políticas públicas socialmente relevantes: ¿Por qué, cómo y en qué incidir?', <http://www.democraciadigital.org/particip/arts/0106internet.html>
- MAYNTZ, Renate (2001): 'El Estado y la Sociedad civil en la gobernanza moderna', *Revista del CLAD-Reforma y Democracia*, nº 21, octubre en <http://www.clad.org.ve/rev21/mayntz.pdf> (1998): *Nuevos desafíos de la Teoría de Governance*, Jean Monnet Chair Paper, Nº 98/50, <http://www.iigov.org/revista/re07/?p=mayntz>
- NOVICK, Marta. 1988, "***Nuevas Tecnologías y Modernización: Una Visión Crítica del Determinismo Tecnológico***". En *Argentina, Sociedad e Informática* (varios autores). Eudeba. Buenos Aires,
- OPPLIGER Rolf, "*Sistemas de Autenticación para seguridad en redes*" Editorial Computec & ra-ma, México, 1998
- ORREGO Larraín, Claudio, 2004, "***Los caminos hacia el E-Gobierno: estrategias y recomendaciones***" Coedición FLACSO Chile/AICD-OEA, Santiago de Chile, 2004, pp. 41-54.
- PRESSMAN, Roger, "*Ingeniería del software. un enfoque práctico*" McGraw-Hill Interamericana de España, S.A.U, 1998