

GOBIERNO ELECTRÓNICO Y GOBIERNOS LOCALES: EL DESAFÍO DE CONSTRUIR CONVERGENCIA ENTRE CIUDADANÍA Y TECNOLOGÍA***Carlos Mejías Sandía - Pablo Suárez Manrique**

carlos.mejias@utem.cl - psuarez@utem.cl

Universidad Tecnológica Metropolitana

Santiago, Chile

RESUMEN

El desarrollo tecnológico dibuja una línea transversal que recorre significativamente todos los espacios del quehacer humano, incorporándolos y regulándolos dentro de su ámbito de influencia para cumplir funciones importantes en escenarios donde tal vez nunca se pensó que podría hacerlo. Uno de esos escenarios donde se ha incorporado es en la actividad estatal y la gestión pública con el fin de desarrollar y confluir los intereses de la ciudadanía, del gobierno y de los gobiernos locales.

Es impensable, en el siglo XXI, que un Estado “moderno” o “modernizado” no cuente con una estructura e infraestructura que dirija su organización y funciones sólo para satisfacer las necesidades del ciudadano. Un Estado moderno, además, debe potenciar la activa participación e inclusión de todos los ciudadanos. Ello, a su vez, configura, quizás, la más moderna transformación y necesidad del Estado.

Palabras Claves: Tics, gobierno electrónico, Latinoamérica, modernización**ABSTRACT**

The technological development draws a transversal line through all the living spaces of the human routine, including and regulating them inside its area of influence in order to carry out important functions in areas in which nobody thought it would be possible to do it. One of these areas in which it has been incorporated is in the state activity and the public administration in order to develop and converge the interests of the citizenship, the central government and the local governments.

It's unthinkable in the XXIst century seeing a “modern” o “modernized” state without the structure or infrastructure managing its organization and functions just to satisfy the needs of the citizen. Moreover, a modern state must boost the active participation and inclusion of all the citizens. This, moreover, makes up the most modern transformation and need of the state.

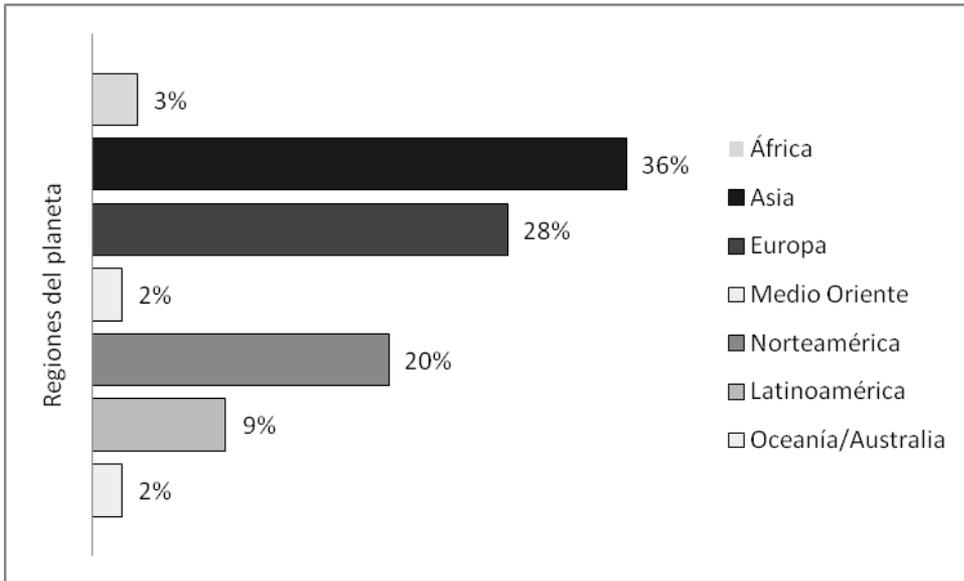
Key Words: Tics, electronic government, Latin America, modernization

* Artículo recibido en abril de 2009; aprobado en julio de 2009.

Introducción

La modernización estatal pasa por contar con herramientas adecuadas para satisfacer los requerimientos surgidos de las necesidades de los ciudadanos, y es aquí donde precisamente las nuevas Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Tics) se presentan como uno de los instrumentos más sugestivos para la prosecución de dicho objetivo (ver gráfico de Internet en el mundo).

Gráfico 1. Usuarios de Internet en el mundo



Fuente: www.internetworldstats.com

La incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación está jugando un rol de suma importancia en los procesos de transformación de los gobiernos y, especialmente, en aquellos que históricamente son los más cercanos a las personas: los gobiernos locales.

Precisamente en este entorno es que se plantean nuevos desafíos a los gobiernos locales, principalmente porque existe un potencial de desarrollo significativo para la convergencia entre los intereses ciudadanos y los intereses locales, pero también es cierto que se presentan importantes riesgos, en especial los vinculados a la denominada brecha digital, tanto en su expresión territorial como en la social.

El desarrollo de estrategias integrales de gobierno electrónico por parte de los gobiernos locales requiere de una reflexión consciente de las dimensiones que supone y de su impacto en la sociedad a la que se dirige, abarcando desde su incidencia en la manera de informar y comunicarse, así como en la manera de prestar servicios y de organizarse internamente. No puede caerse en la obsecuencia e incorporar tecnología, porque los estándares o normativas internacionales así lo señalan, pues si la reflexión del ¿Qué? y del ¿Para qué? no han sido resueltas, las Tics tampoco la resolverán por sí solas.

La finalidad de este texto, por tanto, es proponer para la discusión una concepción de gobierno electrónico o virtual, que dé respuesta y se defina como la utilización de las tecnologías de la

información y comunicación por parte de los gobiernos locales para la mejora de su gestión interna, de la oferta de servicios e información y de los sistemas de intercambio e interacción con los ciudadanos y con las organizaciones sociales, sean éstas públicas o privadas.

Ello conlleva implementar acciones orientadas a establecer las bases para el desarrollo de la participación ciudadana, así como en lo referido a la promoción de infraestructuras y de una cultura de la información que incluya no sólo a los miembros de los gobiernos, sino que a las personas o usuarios de estas nuevas herramientas.

Si partimos desde esta premisa podremos ir proponiendo la construcción de un esquema para la convergencia entre la ciudadanía y la gestión electrónica de los gobiernos locales. Nuestra reflexión se asienta en dos ejes interrelacionados e interconectados, pero con la suficiente autonomía para contener su propio impulso, a saber ellos son: dimensión interna y dimensión externa. Descripción que retomaremos más adelante.

Somos conscientes de lo complejo que resulta trasladar ideas y procesos generados en otras tierras a las realidades latinoamericanas y especialmente a la chilena, por lo mismo, resulta particularmente relevante, atendiendo al importante impacto que tienen las Tics sobre las dinámicas de funcionamiento y sobre las dinámicas con que operan los gobiernos locales, introducir un enfoque teórico que intente dar respuesta a las preguntas del ¿Qué? y ¿Para qué?, a partir de los cinco ejes de convergencia entre el gobierno electrónico y los usuarios con el fin de colaborar a resolver las dificultades que pueden marcar la actuación de los gobiernos locales en este plano.

El concepto de gobierno electrónico o virtual

Aunque mucho se escribe y expone sobre algunos conceptos que van irrumpiendo permanentemente en la realidad de las personas, máxime si esos conceptos se van expandiendo con mucha rapidez, es inevitable encontraremos siempre con variadas interpretaciones o significados no consensuados, en nuestro caso, de qué es, en qué consiste y cómo se articula para establecer la confluencia entre los distintos intereses.

El término “governabilidad electrónica” comienza a desarrollarse teóricamente a fines de la década de los noventa y principios del año 2000, e-governance se centra en una visión amplia de gobernabilidad, directamente vinculado a cómo opera, se organiza y trabaja la sociedad, en la cual el gobierno debe garantizar a cada ciudadano y comunidad el acceso y participación en su red de información (Harris, 2000, citado en Proyecto Reforma y modernización del Estado Secretaría General de la Presidencia, enero 2006, p. 12).

Desde esa fecha han sido permanentes las observaciones referenciales a las actuaciones vinculadas a las nuevas tecnologías o Internet, utilizando términos como gobierno virtual, gobierno electrónico, e-government, administración on-line, e-trámites, entre otros. Suele tratarse de actuaciones que presentan una serie de elementos comunes que van desde la construcción y adaptación de infraestructuras, la creación de páginas web y el rediseño de procesos aplicando las Tics, ofreciendo espacios virtuales de información y participación política, entre otros.

Por lo mismo, se hace imprescindible, ante esta disgregación, disponer de un marco conceptual riguroso, pero también manejable, que sea útil como instrumento para orientar y enmarcar la actuación de los gobiernos locales en el ámbito del gobierno electrónico.

Para acercarnos a una definición del término *gobierno electrónico* presentaremos algunas ya esbozadas y que servirán de base para bosquejar la nuestra. Partiremos desde la más sencilla,

elaborada por la Comisión Europea para la Información, quien dice que consiste en “que la gente esté en línea y no en fila”; o la propuesta por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), sosteniendo que es: “la aplicación de tecnologías basadas en Internet para actividades comerciales y no comerciales en el seno de las Administraciones Públicas”.¹

Hacia principios de la década del año 2000 existía una gran cantidad y variedad de términos que definían o se referían al Gobierno electrónico, entre ellos el de Gartner que se enfoca particularmente hacia las tareas de “back-office” que conducen a la interacción de la ciudadanía con el gobierno. Desde otro punto de vista, más tecnológico, mira como un punto a conectar dentro de una red (Gartner, 2000, en Universidad de Chile 2002, p. 10).

También está la planteada por el Banco Mundial que dice: “que el gobierno electrónico se refiere al uso de tecnologías de información que parte de las agencias gubernamentales que tienen la habilidad de transformar las relaciones entre los ciudadanos, los negocios y otros brazos del gobierno”². En ella, claramente, podemos observar el carácter genérico, político y mercantil de su definición.

En el caso de Chile, el gobierno electrónico es un concepto de gestión que fusiona el empleo intensivo de Tecnologías de la Información y Comunicación (Tics), con modalidades de gestión y administración como una nueva forma de gobierno.³

Desde nuestra perspectiva entenderemos que gobierno electrónico puede ser considerado como un conjunto de prácticas y usos desde y en la “realidad virtual” que vinculan a los ciudadanos y las instituciones públicas mediante las tecnologías de información y comunicación para fomentar la participación ciudadana, el acceso a servicios sociales, así como democratizar y transparentar la información del gobierno con la finalidad de lograr soluciones y una convergencia entre los distintos intereses ciudadanos y la gestión de los gobiernos.⁴

En Latinoamérica se ha indicado, por parte del sector gubernamental, que el gobierno electrónico es una decisión estratégica de las naciones ante la transformación de la sociedad, en donde prevalecen como objetivos primordiales la nueva forma de gobernar, incrementando la eficiencia y transparencia de la gestión, un trabajo de integración (integrar la tríada Estado-Participación-Ciudadano), un cambio radical en los procesos y la cultura socio-administrativo y el ciclo de optimización y desarrollo creciente, aun cuando la tecnología de las comunicaciones no se encuentra desarrollada masivamente (ver Tabla 1. Población y usuarios de Internet en América).

¹ OCDE, 1998.

² Banco Mundial (2003), disponible en: <http://www.worldbank.org/publicsector/egov/definition.htm>

³ Este concepto fue elevado a política de Estado, según instructivo presidencial del 11 de mayo de 2001.

⁴ Cabe hacer notar, sin embargo, que ello no significa que con el sólo hecho de automatizar o instalar software y hardware adecuados por doquier, tanto al interior de la administración pública (Intranet) como la conexión con los ciudadanos a través de la Web, sea suficiente para hablar de e-gobierno. Es necesario que se permita una auténtica exposición de criterios, soluciones y deliberaciones en torno a la realidad social, económica, jurídica y política de un país para que pueda iniciarse una relación gobierno/ciudadanía más participativa.

Tabla 1. Población y usuarios de Internet en América

Región	Población	% del estallido en América	Usuarios del Internet	% de la población (penetración)	% del uso en América
Norteamérica	334.538.018	37.5 %	230,987,282	69.0 %	69.3 %
Suramérica	370.225.923	41.5 %	70,490,300	19.0 %	21.1 %
América Central	146.757.829	16.5 %	25,997,600	17.7 %	7.8 %
El Caribe	39.622.875	4.4 %	5,816,909	14.7 %	1.7 %
Total	891,144,645	100.0 %	333,292,091	37.4 %	100.0 %

Fuente: Copyright 2007, grupo del © de comercialización de Miniwatts. Todos los derechos reservados.

Nota del autor: La estadística del uso y de la población de Internet para las Américas fue puesta al día el 10 de junio de 2007

En cuanto a los planes y políticas, mientras los países desarrollados se hallan claramente en una espiral vertiginosa de adquisición y aplicación de conocimientos y de transformación del ejercicio del gobierno, los países en desarrollo, especialmente los países de América Latina, hacen frente a enormes obstáculos, como la compra y el despliegue de las Tics o la poca o nula voluntad para impulsar el proceso modernizador orientado al uso de las mismas, necesario para implantar esta forma de gestión pública más eficiente y participativa, considerando, además, que actualmente existe una mínima participación ciudadana. Lo anterior podría llevarnos a pensar en que es utópico materializar tal innovación ciudadana-administrativa.

La mayoría de estas iniciativas innovadoras no cuentan con la utilización de planes y estrategias claras y definidas⁵ en función del gobierno electrónico. Sin embargo, la mayoría de los países coinciden en la importancia de la modernización del Estado que pasa, entre otras cosas, por la introducción y uso masivo de las Tics, para la automatización de sus procesos, prestar sus servicios en línea, implantar la comunicación intra e intergubernamental y exponer y promover la formación de recursos humanos en la sociedad para el manejo y uso de las Tics.⁶

Nuevo escenario: Estado electrónico

La persistencia de profundas desigualdades, muchas de las cuales se acentuaron en este período, demuestran la incapacidad del Estado para enfrentar y resolver sus principales problemas. Los resultados de las reformas neoliberales y de los procesos de privatización, dan muestras de las consecuencias de un Estado ausente.

Acosado por ideologías antiestatales, planes de ajuste económico, denuncias de corrupción y clientelismo, la imagen de un Estado debilitado o anémico es representativa de la situación actual de los gobiernos latinoamericanos. Los problemas de la capacidad estatal se subsumen en una preocupante crisis de gobernabilidad que erosiona no sólo a las instituciones

⁵ La mayoría de los niveles de la administración pública no reportan políticas, planes, capacitaciones o proyectos de actualización informática orientada al e-gobierno.

⁶ Estas actividades cubren aspectos internos de la gestión de los organismos públicos, la difusión masiva de la información sobre los actos del gobierno, así como la prestación de más y mejores servicios a los administrados. La "despapelización" de la administración pública, el acceso remoto a los servicios de las oficinas públicas las 24 h de los 365 días del año o el desarrollo de portales que brinden un mejor y más rápido acceso a la información, son sólo algunos de los ejemplos de actividades asociadas al concepto de Gobierno Electrónico y de ahí su importancia.

representativas, sino la confianza de una ciudadanía que se siente cada vez más ajena a los esquemas representativos.

A medida que compara la calidad de servicio ofrecida por el sector privado, es inevitable que surjan las críticas sobre la ineficiencia y eficacia del Estado en su relación con las personas, lo que hace a muchos suponer sobre el uso inadecuado de los escasos recursos públicos o sobre el derroche en infraestructura innecesaria, que, finalmente, no ayuda a resolver los problemas fundamentales.

La pregunta que surge espontáneamente es que si las últimas tecnologías informáticas están disponibles tanto para el sector público como para el sector privado, porqué no ofrecer también, desde este ámbito, una similar respuesta, es decir, si las tecnologías son las mismas porqué para un sector funcionan y para otro no. Sabemos que uno de los problemas que atenta contra una correcta prestación de servicios por parte de los organismos públicos es la complejidad natural del Estado, así como la falta de personal capacitado, la infraestructura acorde con las necesidades, una efectiva fiscalización sobre recursos, procesos y resultados, una auténtica voluntad política de informatizar el Estado y un real sentido de democracia y participación ciudadana. Sin la confluencia de estos factores es una utopía suponer que el gobierno electrónico podrá dar muestras de transparencia, participación y gestión eficiente.⁷

Precisamente es esto lo que nos lleva a ponderar algunos factores mínimos para la constitución de un real gobierno electrónico, y, especialmente, gobiernos electrónicos locales. Dentro de estos factores podemos mencionar:

Cambio Cultural. La mayor dificultad de la transformación gobierno electrónico-ciudadanía reside en la capacidad de modificar un sistema humano, cultural y social que posee una compleja red de relaciones de poder y un sistema de valores y hábitos arraigados que obstaculizan cualquier iniciativa de cambio. La introducción de tecnología de información en los gobiernos estatales y locales activa un cambio no sólo en la organización, sino en las actitudes de las personas involucradas. Los aspectos organizativos se relacionan con las Tics, pero también con los aspectos sociales, políticos y psicológicos del sistema en el cual se introduce.

Mirado así el problema, el manejo eficiente de las Tics debe comenzar por determinar cómo piensan los empleados públicos y las personas que utilizan la información, no cómo usan las máquinas. Sin embargo, cambiar el sistema burocratizado antiguo por uno que considere las Tics no asegura que se modifique la cultura de la información de los gobiernos ni de las personas, porque la información se produce en muchas direcciones, tomando múltiples significados y, además, la gente no la comparte o comprende fácilmente. Transformar esta cultura requiere alterar las conductas básicas, actitudes, valores, expectativas ciudadanas, concepto de participación y transparencia.

Entonces, si la administración pública va a inclinarse hacia la implementación del gobierno electrónico, debe tener en cuenta que la gestión social es tan o más importante que la gestión técnica. De esta manera podrá generar un cambio genuino si considera las posibilidades de autonomía de los empleados y de los ciudadanos, su mayor calificación y un más alto nivel de participación e integración. La sobrecarga informativa de estos tiempos no tiene utilidad si el hombre no es capaz de darle algún significado.

⁷ En Chile se ha avanzado en este sentido; muestras de ello son el portal del gobierno, de la cámara de diputados y senadores, de los gobiernos locales y de otras reparticiones estatales. Sin embargo, la tenencia de la plataforma debe ir acompañada de los contenidos que ella posee y es ahí donde resaltan las falencias, pues muchos de los portales existen únicamente, porque los instructivos lo indican, para cumplir con los estándares exigidos, pero no debido a que exista una verdadera convicción de su importancia.

Sistema Político Activo. El sistema político es básicamente la única institución de un Estado donde confluyen las diferentes corrientes de pensamiento que existen en un país. En ese ámbito pueden expresar sus posiciones e interactúan las mayorías y minorías en el marco del respeto hacia las reglas del juego democrático y de pensar y proyectar al país en los nuevos escenarios mundiales.

Es por ello que se ha constituido históricamente como el espacio propicio para construir los consensos fundamentales como puede ser la convicción de la real importancia de incorporación de las Tics. Esta convicción implica, entonces, que el sistema político adhiera a las Tics y adquiera conciencia de la necesidad de modernizar la comunicación entre gobierno y ciudadanía a través de la orientación básica de sus esfuerzos en colocar los énfasis en la generación de medios productores de bienes y servicios, reforzar la conectividad, generar una masa crítica y participativa de usuarios, mejorar la gobernabilidad, implementar nuevos canales de comunicación entre gobiernos y ciudadanos, tejer y reforzar redes comunitarias, asegurar la transparencia e ingresar en forma proactiva a la modernización de la sociedad.

Sistema Educativo Apropriado. Para nadie es un secreto que la educación juega un rol trascendente en el desarrollo de una sociedad, por lo mismo, es preciso que este sistema dé cuenta de las innovaciones y requerimientos que las están experimentando. En ese plano es clave que uno de sus objetivos sea “aprender a aprehender”. En este contexto, la información y el conocimiento son esenciales para la toma de decisiones, la participación política y el pensamiento crítico produciendo personas adecuadamente formadas y con las competencias para interactuar en un mundo informatizado.

Lo anterior pasa por una reforma al sistema educativo en donde se deben promover planes y programas que incorporen no sólo la parte mecánica del uso de tics sino que se debata y discuta acerca de su implementación, desarrollos y sentidos, un proceso de reculturización de los profesores, una infraestructura adecuada, políticas que acorten la brecha informacional y, especialmente, un cambio de perspectiva para pasar de las estructuras a la cultura, pues ninguna reforma de gobierno va poder ser efectiva si no hay una responsabilidad interna de los propios afectados.

Sistema Legal Acorde con los Nuevos Tiempos. Es imperativo que el sistema legal responda a los retos que nos impone la vorágine del desarrollo y avance de la tecnología. Esto implica contar con una legislación que permita los avances y actualizaciones necesarias que cimienten el camino para la implementación de las Tics como uno de los ejes centrales de una nueva forma de gobierno y relación con la ciudadanía. Por lo mismo, el gobierno a través de sus mecanismos deben procurar el establecimiento de políticas y leyes informacionales que permitan obtener el máximo provecho de los beneficios de las Tics, en el bien entendido que lo central es la participación, transparencia e inclusión⁸ y no sólo procurar ir en función de facilitar las tecnologías para un uso exclusivamente mercantil (e-negocios, e-administración, e-economía, por nombrar algunas).

Sistema Científico – Tecnológico Innovador. Es vital para una sociedad aprovechar las capacidades creativas de las personas pues ellas son las que permiten un avance social en los distintos ámbitos: cultura, política, economía, filosofía. Los nuevos contextos implican forzosamente que para que una sociedad pueda seguir desarrollándose, seguir participando de la integración regional y global es preciso redireccionar la creación de conocimientos en función del bien común y no sólo de la generación de riqueza, la industrialización y la competitividad.

⁸ Esta inclusión debe considerar no sólo a la mayoría de la población capacitada para su uso, sino también a las personas con discapacidades y a la tercera edad.

Base de Contenidos Significativos. Se deben crear entornos que permitan el surgimiento y crecimiento de las personas, aparejados a la introducción de las Tics. Dichos contenidos deben posibilitar que las interacciones y actividades entre los ciudadanos y los gobiernos sean sencillas, amigables y comprensibles.

Estos entornos deben poseer contenidos significativos, es decir, existen un conjunto de preguntas, trámites, servicios, informaciones, gestiones y consultas que las personas buscan satisfacer y que los gobiernos desean comunicar, ellas pueden ser la base para la mayoría de los sitios o páginas electrónicas. Lo anterior no significa una homogeneidad de ellos, sino que a estos textos bases se deben agregar todas las informaciones y contenidos que les den su particularidad y sello sin perder de vista lo que la gente desea del sitio y no lo que el sitio desea de la gente.

Gestión Administrativa Moderna. La gestión global en materia de telecomunicaciones llega a abarcar asuntos tales como la gestión y administración, las cuales deben sufrir transformaciones para adecuarse a los nuevos requerimientos. Esto conlleva desarrollar nuevas estrategias para la aparición de nuevos escenarios productivos, de nuevos servicios y de nuevas formas de entender la gestión y la administración. Se debe tender a una administración que sea un ejemplo en el uso de las Tics. Algunos de los cambios deberán apuntar a establecer puestos de trabajo basados en conocimiento, cambiar de actitud para entender de qué se trata el gobierno electrónico y ser dotados con destrezas y habilidades necesarias para estar predispuestos a implementar las soluciones ante estas nuevas exigencias. Además, debe realizarse una actualización de la infraestructura de las Tics donde se debe considerar su gestión en torno a una estrategia integrada y coherente del Estado, la ciudadanía y las Tics.

Ámbitos del desarrollo del gobierno electrónico

Como mencionamos con anterioridad, el gobierno electrónico implica el aprovechamiento de las Tecnologías de Información y Comunicación para aumentar la inclusión de importantes sectores de la población que han estado al margen de la acción del Estado, entendiendo que ellas permitan a gran escala proveer de una mejor y mayor información, aumentar el aprovechamiento de los recursos que el Estado dispone para la atención de la población mediante la automatización, sustitución y reforzamiento de los procedimientos de la administración pública.

De igual manera es preciso señalar que el gobierno electrónico debe adquirir su propia dimensión, sus propias características, hasta convertirse en un elemento significativo a partir del cual se pueda producir parte de la transformación modernizadora del Estado. Así mismo, el concepto de gobierno electrónico está cimentado en la estructura de red, en la que la interdependencia, las relaciones no lineales y los procesos cíclicos dan sentido a la acción de los funcionarios y de los organismos públicos, para lo cual las Tics son una excelente herramienta y dispositivo, considerando su estructura lógica, sus patrones de funcionamiento y las características de sus elementos constituyentes.

El uso de las Tics en la administración pública deberá propiciar la simetría de la información entre los distintos niveles de gobierno e instituciones y entre éstos y los ciudadanos, mediante el uso de tecnologías abiertas que garanticen la independencia tecnológica, el escalamiento de la plataforma y el crecimiento orgánico y acumulativo de las Tics dentro del Estado. Por lo mismo, se deberá propiciar la constitución de sistemas de información integrados que propicien un enfoque macro-integrado que garantice el funcionamiento orgánico del Estado. Ello será posible

si logramos que las cuatro grandes áreas⁹ sobre las que debe asentarse el macro-enfoque y donde se centran las transformaciones que deben ser consideradas prioritarias, más allá de las declaraciones y buenas intenciones, logren ser la base donde se establezcan políticas claras e inclusivas.

Serán precisamente estas lógicas las que ayudarán a constituir un gobierno electrónico, gobierno que debe desenvolverse en tres ámbitos:

Servicios Sociales al Ciudadano: El uso intensivo de tecnologías de la información y comunicaciones debe fundarse en la mejora de la relación entre el servicio del gobierno al ciudadano, las empresas y otras instituciones en la perspectiva de entregar un apoyo eficiente y eficaz. En otras palabras, un gobierno sin límites, sin obstáculos y restricción de tiempo.

Participación Comunitaria: Permitiendo desarrollar mecanismos apoyados en las nuevas tecnologías de la información y comunicaciones que capaciten al ciudadano a ejercer un rol activo en la toma de decisiones en los distintos niveles de la administración pública. Permitiendo, asimismo, abrir nuevos espacios y formas de participación profundizando las prácticas democráticas.

Mejoramiento de la Gestión y Transparencia: La gestión pública debe buscar su mejora en la capacidad de poder reinventarse y transformarse en una gestión integral, lo que implica el mejoramiento de procesos y de servicios. Para ello las Tics pueden ser un buen aliado en el mejoramiento de la productividad del servicio generando un ambiente de trabajo integrado y colaborativo.

Lo anterior es válido sólo si el gobierno electrónico no es considerado exclusivamente como un mecanismo para aumentar la eficiencia en la gestión interna del Estado, propiciar la transformación del Estado y proveer de servicios permanentes, oportunos y efectivos a la población en general; sino que también debiendo procurar los mecanismos que permitan aumentar la transparencia, garantizar la seguridad de la nación, fomentar y fortalecer el desarrollo de los gobiernos locales, posibilitar el control por parte de la sociedad, participar en la gestión pública, la soberanía tecnológica y la democracia participativa y protagónica. El aumento y la capacidad de gobierno y establecimiento de los canales que propicien la participación ciudadana en la gestión pública son ejes fundamentales para un nuevo modelo de sociedad que se desea construir.

Gobierno electrónico para gobiernos locales

Partiendo de la definición esbozada, de las dimensiones propuestas, del papel de las instituciones como elemento determinante para su configuración y de la reconfiguración del papel de la ciudadanía, resulta conveniente plantear la integración de perspectivas para visualizar un modelo integrado de modo tal que se logre la convergencia entre los gobiernos locales y las personas. Desde esta perspectiva podemos situar los gobiernos electrónicos entre dos espacios, uno externo y otro interno.

El espacio externo del gobierno electrónico es lo que presenta mayores avances con ejemplos que concretan la apuesta de los gobiernos locales por las nuevas tecnologías. Lo cual no quiere decir que exista una verdadera utilización de las Tics en el mejoramiento de los gobiernos locales; en otras palabras existe, en muchos de los casos, la infraestructura, pero ello no implica

⁹ Estas áreas son: el trabajo basado en el conocimiento, la entrega de servicios a través de la Red, una infraestructura de información robusta y adaptable, y una verdadera educación en el área de las Tics.

la utilización masiva por parte de la ciudadanía, su disponibilidad, su facilitación ni la mejora en la gestión administrativa.¹⁰

El espacio interno del gobierno electrónico es lo que presenta mayores complejidades debido a dos situaciones; por un lado, la capacitación a los empleados públicos apunta al uso técnico y no al sentido del uso de Tics, y, por otro, los procesos de cambio siempre tienen fuertes resistencias internas y su implementación es lenta. Lo anterior no quiere decir que el acceso a las nuevas tecnologías deba frenarse o retrasarse, muy por el contrario, es un buen soporte para el mejoramiento de los gobiernos locales, siendo esta facilitación, sin duda, una ayuda a la mejora de la gestión administrativa y atención a las personas.

Del análisis combinado de los ámbitos del gobierno electrónico, del espacio interno y externo, del grado de interacción de los mecanismos de gestión administrativa y participación ciudadana, se podrá apuntar al surgimiento de un enfoque de prestación de servicios que será un cuestionador de la razón de ser de los servicios, de la idoneidad de los procesos y organizaciones que los prestan y del verdadero sentido del servicio público en función del bien común.

Históricamente parecen priorizarse en la administración pública (y especialmente en los gobiernos locales) valores como la mejora de la eficiencia o de la eficacia, la orientación a los resultados o el ahorro de costos, todo ello por encima de otros planteamientos de carácter más político o de implicación de la ciudadanía en la construcción y elaboración de políticas públicas. Así, observando contenidos y desarrollos de estos instrumentos utilizados por los gobiernos locales, suelen dejarse sin atender los roles más vinculados a la naturaleza democrática de dichos gobiernos. Estos roles, en los procesos complejos de elaboración de políticas, son elementos fundamentales para reforzar la legitimidad y la propia razón de ser de las instituciones públicas, puesto que cabe recordar que la ciudadanía democrática valora las respuestas que recibe de los gobiernos atendiendo no sólo al resultado, sino también al proceso a través del cual se han obtenido y del nivel de participación en el mismo.

A ello hay que añadir el hecho que, ante las resistencias de importantes sectores internos de las propias organizaciones públicas, la aplicación y desarrollo de las Tics se quede en determinadas áreas más permeables o propicias a su recepción, sin conseguir transformar de fondo ni los procesos de trabajo ni, en realidad, los esquemas mentales ni la cultura organizativa de las organizaciones públicas ni la cultura propia de los ciudadanos, ello dentro de un marco que no altere el equilibrio de poderes ni las instituciones vigentes ni la relación con las personas.

La utilización de las Tics en instituciones propias por los gobiernos locales pasa por una voluntad política que va más allá de contar con la infraestructura y hacerla disponible para la gente. Estas tecnologías deben estar orientadas a satisfacer las verdaderas carencias e información que la población requiere. Crear una página web con los contenidos de servicios más o menos rediseñados para su presentación puede realizarse a un costo asumible, sin generar conflicto alguno, sin transformar el modelo de relación con la ciudadanía.

¹⁰ Muchos gobiernos locales han alcanzado con éxito importantes avances en esta dimensión, pero deben incluirse dos comentarios críticos de cara a realizar una valoración de la situación actual. Por un lado, la referencia obligada a los contenidos y, por ende, al enfoque con que se plantea la relación desde el gobierno local hacia la sociedad a la que, por definición, debería servir. Por otro lado, el grado de imbricación de las iniciativas impulsadas desde la dimensión externa teniendo en cuenta la dimensión interna, esto es, con el verdadero funcionamiento de las organizaciones públicas.

El problema es que no se consigue con ello, no obstante lo anterior, transformar verdaderamente la naturaleza y la orientación de estos gobiernos, quedándose muchos de los avances comentados en tan sólo operaciones de imagen que, si bien pueden ser puntos de partida, determinada orientación en su desarrollo lleva a agotar en breve su potencial de cambio.

En esta línea, se tienden a desarrollar dinámicas de estructura institucional similar a partir de referentes externos, es decir, a incorporar tecnología, a causa de que el mundo se está tecnologizando o porque es preciso para estar interconectado, pero esta incorporación se asume tan sólo en una primera fase de penetración en las dinámicas propias del gobierno local. Dinámicas que se ven favorecidas por el propio medio (Internet), aunque su aplicación y desarrollo resulte poco fértil e incluso contraproducente si tan sólo se mantiene a nivel de imagen.

Si este contexto permite e incluso propicia dinámicas de estructuras institucionales similares, no es menor el proceso de réplica de experiencias valoradas como exitosas. Ahora bien, en la medida que estas experiencias valoradas no incidan en el núcleo central de las organizaciones, favorecerá el surgimiento de procesos de desacople, que dejan a las iniciativas de provisión electrónica de servicios públicos al margen del funcionamiento efectivo y de las dinámicas de actuación de los gobiernos locales con el perjuicio a la comunidad local de personas.

En cuanto a las iniciativas de transformación más profunda e integrada, los procesos de cambio en la dimensión interna del gobierno electrónico plantean, para los gobiernos locales, la necesidad de adecuar los supuestos potenciales de las Tics a su propia realidad. Ello deriva de la existencia de importantes diferencias entre realidades nacionales que van desde la propia composición de los gobiernos locales hasta el propio concepto y práctica de su rol en relación con la sociedad, esto es, a sus competencias concretas de actuación.

Ello es especialmente relevante cuando los gobiernos de las municipalidades no tienen un pasado uniforme, un desarrollo similar y una cultura acorde con los desafíos de otras realidades que si lo poseen. Así, muchos de los gobiernos buscaron materializar las soluciones propugnadas desde los organismos internacionales mediante la utilización de las Tics, como plantea Pollit: “consistieron en organizaciones del Estado de bienestar inmaduras que no estuvieron organizadas mediante líneas burocráticas estrictas. Escuelas públicas, hospitales, y servicios sociales y comunitarios crecieron de formas variadas, y en muchas de ellas los profesionales, no los burócratas, a menudo fueron los actores clave”¹¹.

Es por ello que la transformación de procesos y dinámicas internas de trabajo a partir de la utilización intensiva de las Tics debe atender, además de a la propia realidad administrativa de los gobiernos locales, a las instituciones que caracterizan y explican su funcionamiento.

Conclusiones

Asumir e implementar acríticamente las soluciones estándares importadas siguiendo planteamientos que sobredimensionan la importancia y potencial de la tecnología es, a este momento, una irresponsabilidad tanto para las personas como para el mismo Estado. Lo conveniente es abordar el proceso de transformación con una estrategia integral. Es por ello que resulta fundamental trascender de las estrategias organizativas e incorporar estrategias de cambio institucional, que van mucho más allá de las organizaciones públicas de los gobiernos locales.

¹¹ Pollit, *The new public management in international perspective. An analysis of impacts and effects* (sin datos de lugar ni editorial, 2002), 277.

Estos procesos deben estar debidamente planificados, con una visión estratégica coherente para con las instituciones en las que se encuentran los gobiernos locales, por lo mismo, resulta clave para su consecución un verdadero enfoque integrado e interrelacionado del gobierno electrónico. En este proceso los gobiernos locales juegan un papel decisivo, especialmente atendiendo a su capacidad de impacto sobre la sociedad.

Para ello es central que el gobierno electrónico proyecte una política potencial de difusión del cambio. Actuando, en primer lugar, sobre los actores con los que se relaciona la corporación local a través del acceso privilegiado a determinados recursos de la red interna municipal para los funcionarios, ciudadanos o para los agentes que coparticipan en la gestión y prestación de servicios¹². Entonces, el gobierno local puede potenciar su implicación efectiva en las nuevas tecnologías y favorecer, cuando no coaccionar, para que las incorporen a sus dinámicas de trabajo. En segundo lugar, la infraestructura así como la denominada “infocultura” o “cultura de la información” vinculada a las Tics, juegan un papel que resulta determinante para los gobiernos locales, ya que convocan a un nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos.

El rol que deben jugar estos tipos de gobierno no sólo debe remitirse a ser un ejemplo en la utilización de las Tics, sino que también su papel debe ser pedagógico y de impulso decidido para generar nuevas oportunidades para determinados colectivos sociales que, de otra forma, fácilmente pueden quedar al margen de las importantes transformaciones que acontecen a partir de la introducción de las nuevas tecnologías.

Progresar en esta dirección requiere importantes procesos de aprendizaje institucional, donde las denominadas “buenas prácticas” son un referente importante a considerar, pero que debe ser necesariamente reinterpretado a partir de la propia realidad institucional en la que se desenvuelve el gobierno local. Utilizar estrategias de búsqueda institucional se plantea como una opción adecuada al alcance transformador de las Tics, que son tan sólo un medio para conseguir otros fines, esto es, una transformación integral del modelo de gobierno local.

Atreverse a experimentar utilizando el potencial de cambio de las Tics puede resultar más productivo que empeñarse en opciones de trabajo tradicional de las instituciones vigentes que, en muchas ocasiones, tan sólo permiten modificaciones dentro de su ámbito acotado de funcionamiento, lejos de las exigencias de buena parte de las realidades de nuestro país.

Por consiguiente, el gobierno electrónico que se ha tratado de configurar ofrece una visión global e integrada que pretende aportar coherencia al desarrollo de las actividades y servicios de los gobiernos locales a través de la aplicación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en función de la participación ciudadana. Esta manera de entender los gobiernos electrónicos permitirá un desarrollo armónico atendiendo a la realidad institucional en la que los gobiernos locales actúan.

Sin duda, los gobiernos electrónicos locales debieran incorporar en sus procesos de planificación algunos aspectos claves que desde nuestra óptica han sido obviados y que requieren mayor atención. Entre ellos encontramos:

a) Fuerte Liderazgo: para impulsar y motivar a toda la organización implicada a sumarse a estos nuevos desafíos, pero que, además, -y quizás más importante- haga extensivas estas transformaciones al conjunto de la sociedad, generando dinámicas participativas que lo favorezcan.

¹² Nos referimos a las ONG, juntas de vecinos o empresas vinculadas a determinados servicios sociales.

b) Evitar la Duplicidad: no es recomendable generar dos tipos de administraciones, aunque ellas estén vinculadas, sino que se debe buscar integrar las iniciativas en el modelo de gobierno local que se desea impulsar y extenderlo a los agentes vinculados con la corporación local, especialmente al conjunto de la ciudadanía.

c) Incorporar la Idea de Modernización: de manera que con la mejora del modelo organizativo-administrativo se asiente en las Tics como un instrumento de apoyo y no como una finalidad en sí misma.

En definitiva, se propone que las actuaciones iniciadas por los gobiernos locales en materia de gobierno electrónico se basen en un modelo que permita profundizar en el potencial ofrecido por las tecnologías de la información y la comunicación, generando un nuevo paradigma de gobierno y administración que preserve los valores públicos que han de orientar su actuación.

