

# **“Administración Pública y Gobierno Electrónico. Evidencias disponibles y propuesta metodológica para el diagnóstico”\***

*Diana Suárez*

## **Resumen**

La llamada Sociedad del Conocimiento ha dado lugar al surgimiento una multiplicidad conceptos asociados a la transición de las distintas dimensiones de la sociedad a una nueva forma de organización y producción basada en la generación y apropiación de conocimiento. En este contexto, gobierno electrónico es el término que usualmente se utiliza para referirse al tránsito a esta nueva sociedad en el marco de la administración pública. Al igual que en la esfera privada, este tránsito no implica meramente la implementación de tecnologías de la información y la comunicación (TICs) dentro de la organización sino que llama a una reconversión de las rutinas y los diferentes procesos al interior de la administración pública.

En este sentido, el presente documento tiene por objeto explorar las principales experiencias regionales de implementación de programas de gobierno electrónico, las aproximaciones teóricas que les dieron sustento y los resultados concretos en materia de mejora en la calidad del gobierno y su relación con los ciudadanos. El objetivo último es constituir un abordaje metodológico capaz de captar el tránsito a la Sociedad del Conocimiento de la administración pública en sus diferentes niveles: nacional, provincial y municipal, pero particularmente en lo que respecta a este último, debido a que, en última instancia, es el que más próximo se encuentra al ciudadano y, por lo tanto, donde debería manifestarse de forma más acabada el tránsito al gobierno electrónico como la búsqueda de un mejor gobierno, enfocado a la satisfacción de las necesidades locales.

---

\* El presente documento forma parte del proyecto de investigación “Redes de Conocimiento en tramas productiva: Generación, circulación y apropiación del conocimiento y creación de ventajas competitivas en tramas productivas argentinas”, coordinado por Gabriel Yoguel y José A. Borello (Universidad Nacional de General Sarmiento) con fondos de la misma universidad y del CIID de Canadá, con la coordinación de FLACSO, México. Se agradecen así mismo los aportes realizados por Diego Rossi y Sofía Gregorini.

## Índice

<b>Introducción.....</b>	<b>1</b>
<b>El enfoque teórico.....</b>	<b>2</b>
<i>La Sociedad del Conocimiento y el Gobierno Electrónico</i>	
<i>El Gobierno Electrónico: administración pública, empresas y ciudadanos</i>	
<b>El contexto internacional.....</b>	<b>5</b>
<i>La Unión Europea</i>	
<i>América Latina</i>	
<b>El contexto nacional.....</b>	<b>14</b>
<i>Las TICs como política nacional</i>	
<i>Situación actual de los programas</i>	
<i>El nivel de desarrollo relativo de los programas</i>	
<b>Diagnóstico de la situación actual y justificación de la investigación....</b>	<b>21</b>
<i>El camino por delante</i>	
<i>El enfoque teórico propuesto</i>	
<i>Principales lineamientos metodológicos</i>	

## Introducción

La llamada Sociedad del Conocimiento ha dado lugar al surgimiento de una multiplicidad de conceptos asociados a la transición de las distintas dimensiones de la sociedad a una nueva forma de organización y producción basada en la generación y apropiación de conocimiento. En este contexto, gobierno electrónico es el término que usualmente se utiliza para referirse al tránsito a esta nueva sociedad en el marco de la administración pública. Al igual que en la esfera privada, este tránsito no implica meramente la implementación de tecnologías de la información y la comunicación (TICs) dentro de la organización sino que llama a una reconversión de las rutinas y los diferentes procesos al interior de la administración pública.

A lo largo de las últimas décadas, diversos organismos gubernamentales y asociaciones internacionales han avanzado en la comprensión del fenómeno para plasmarlo en el desarrollo e implementación de planes de tránsito al gobierno electrónico, lo que ha dado lugar a una multiplicidad de aproximaciones y enfoques, no sólo por los abordajes teóricos sino además por la existencia de diferencias entre países y al interior de ellos. Entones, el desafío del tránsito al gobierno electrónico, y de cualquier plan para promoverlo, es la conciliación de las dimensiones de gobierno nacional, provincial y municipal a fin de maximizar las escalas tecnológicas y organizacionales sin perder la especificidad local.

En este sentido, el presente documento tiene por objeto explorar las principales experiencias regionales de implementación de programas de gobierno electrónico, las aproximaciones teóricas que les dieron sustento y los resultados concretos en materia de mejora en la calidad del gobierno y su relación con los ciudadanos. El objetivo último es constituir un abordaje metodológico capaz de captar el tránsito a la Sociedad del Conocimiento de la administración pública en sus diferentes niveles: nacional, provincial y municipal, pero particularmente en lo que respecta a este último, debido a que, en última instancia, es el que más próximo se encuentra al ciudadano y, por lo tanto, donde debería manifestarse de forma más acabada el tránsito al gobierno electrónico como la búsqueda de un mejor gobierno, enfocado a la satisfacción de las necesidades locales.

Para tal fin, el documento se encuentra articulado en cuatro bloques. Luego de esta breve introducción, en el primer bloque se presenta una síntesis de las diferentes aproximaciones teóricas al gobierno electrónico. En el segundo bloque se analizan los planes implementados en la Comunidad Europea, principal exponente respecto de un proceso sistémico de incorporación de TICs y mejora en la administración pública, y los desarrollos en el plano latinoamericano. En el tercer bloque se estudia el caso argentino, a fin de contextualizar el abordaje teórico que se presentará en la cuarta sección, donde además se propone un abordaje metodológico para el estudio del gobierno electrónico en la Argentina.

## El enfoque teórico

### *La Sociedad del Conocimiento y el Gobierno Electrónico*

El tránsito a la Sociedad de la Información es un proceso global que abarca todos los aspectos de la sociedad, modificando la forma de consumir, de producir, de trabajar y de interactuar. De acuerdo con Valenti (2002), *“el surgir de la sociedad de la información, se debe al hecho de poder convertir la información digital en valor económico y social, en conocimiento útil”*. Esto implica, por tanto, que la implementación de las nuevas tecnologías de información y comunicación (TICs) no es

un problema meramente tecnológico, se trata, por el contrario, del desarrollo de nuevas capacidades, habilidades, destrezas y formas organizativas, lo que demanda, desde luego, esfuerzos deliberados para ponerlas en práctica. (Lugones, et.al., 2003)

En el marco de la administración pública, el tránsito a la Sociedad de la Información ha dado lugar al surgimiento del concepto de e-government. Como todos los conceptos, éste ha ido evolucionando a lo largo del tiempo y a pesar de ciertos consensos básicos, las definiciones y alcance asignado al e-government presenta variaciones entre países e incluso entre instituciones. De acuerdo con Quevedo (2007), el gobierno digital fue definido, en una primera etapa, como la informatización de áreas del estado sumado a la automatización de procesos y la implementación de una página web institucional prestadora de servicios e información. En la medida que los distintos niveles gubernamentales avanzaban en este proceso, el e-government se focalizó en el *back office* (trastienda) donde los cambios en los procesos implicaban cambios en el modo de gestionar el estado. Así, se trasladó el centro desde una lógica administrativa eficientista hacia un enfoque basado en el servicio a la comunidad.

Respecto de las diferencias entre países, el centro de la cuestión se encuentra en la existencia de una multiplicidad de formas administrativas, asociadas a las distintas formas de gobierno, así como también la existencia de distintas estrategias y prioridades nacionales y regionales.

Cuando se analiza la forma particular que asume el gobierno electrónico en las distintas regiones se distinguen tres tipos de planes de acción: el incentivo a la demanda (utilización de los servicios por parte de los ciudadanos), la creación de oferta (servicios disponibles) y la búsqueda de eficientización de la administración pública a través del uso de las Tics por los organismos públicos (back office). De acuerdo a lo reseñado en el Manual de Lisboa (RICYT; 2006), las estrategias de implementación de TICs a nivel de la administración pública han respondido a tres tipos de prioridades:

- a) el soporte a la actividad gubernamental,
- b) el soporte a la interacción con los ciudadanos
- c) la implementación de cambios organizacionales a fin de modificar el rol de la administración pública en el plano económico y social.

Sin embargo, no parece posible pensar estas dimensiones como compartimientos aislados. Por el contrario, la implementación de una agenda digital efectiva demandará de la realización de esfuerzos combinados en los tres aspectos.

De acuerdo a la OECD (2003), el gobierno electrónico es *“el uso de tecnologías de información y comunicación, y particularmente internet, como herramienta para alcanzar un mejor gobierno”*. La definición adoptada por Unión Europea (European Commission, 2003), también se centra en el uso de las TICs en la administración pública, las que deben combinarse con el *“cambio organizacional y nuevas habilidades para mejorar los servicios públicos y procesos democráticos y fortalecer el apoyo a las políticas públicas”*.

En América Latina, aunque no existe un organismo análogo a Eurostat o la OECD, que homogenice definiciones, el Programa para la Sociedad de la Información de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), principal referente en este aspecto de la región, a adoptado la definición de gobierno electrónico de Gil García y Luna Reyes (2003 y 2006, en CEPAL, 2007) como marco teórico para el desarrollo de un modelo multidimensional capaz de captar el avance de dicho fenómeno en la

región. Así, se define al gobierno electrónico como *“la selección, implementación y uso de tecnologías de información y comunicación en el gobierno para la provisión de servicios públicos, el mejoramiento de la efectividad gerencial, y la promoción de valores y mecanismos democráticos, así como el desarrollo de un marco regulatorio que facilite iniciativas que usen información de forma intensiva y fomente la sociedad del conocimiento”*. Esta definición posee la ventaja de agrupar las distintas perspectivas latinoamericanas, lo que facilita la comparabilidad internacional.

En el caso argentino, el e-government es entendido como un proceso incremental de mediano-largo plazo que requiere de una agenda pública donde las TICs no son otra cosa que un medio para promover la prestación de más y mejores servicios a la comunidad, aumentar la eficiencia de la gestión interna del estado y disminuir la brecha digital. (SGP, 2007).

De esta forma, el desafío que enfrentan distintos niveles gubernamentales argentinos es avanzar en el desarrollo e implementación de una agenda digital capaz de traccionar un proceso de integración social, el desarrollo económico y el fortalecimiento de la democracia. En este sentido, la Subsecretaría de la Gestión Pública (SGP, 2007) define el e-government como *“el uso de las tecnologías de Información y Comunicación para redefinir la relación del gobierno con los ciudadanos, mejorar la gestión y los servicios, garantizar la transparencia y la participación y facilitar el acceso a la información pública, apoyando la integración y el desarrollo de los distintos sectores”*.

### *El Gobierno Electrónico: administración pública, empresas y ciudadanos*

El avance del proceso de globalización ha impactado de forma diferenciada en los distintos niveles de gobierno, pero en todos los casos, paradójicamente, los ha obligado a consolidar la identidad en el marco de un proceso de integración global. Siguiendo lo planteado por Artopoulos y Mendez (2007), los gobiernos locales se ven obligados a transformar su rol en la comunidad, desde una institución proveedora de infraestructura y servicios básicos hacia un espacio desde donde incentivar el desarrollo local. Estas nuevas funciones incluyen el posicionamiento del municipio como facilitador de la interacción entre los agentes, promoviendo la dinámica económica y social.

En este contexto, es evidente que el tránsito al gobierno electrónico no implica únicamente la eficientización de la administración pública a través de la implementación de TICs sino que implica sumar dicha eficientización a un programa más amplio de desarrollo local, que incluye aspectos directamente asociados a la promoción de la democracia -como lo es la participación ciudadana-, así como también el fomento de la competitividad industrial, la mejora en los niveles de vida de los ciudadanos y la superación de los tradicionales conflictos de coordinación entre los niveles de gobierno mismo.

En relación a la competitividad y el gobierno electrónico, el Observatorio Europeo de Gobierno Electrónico (2005) afirma que es necesario entender al gobierno como un actor clave en la búsqueda de competitividad y al gobierno electrónico el medio por el cual disminuir costos en la relación gobierno-empresa y empresa-empresa, a partir de la generación y difusión de información relevante, la eliminación de barreras administrativas, la mejora en los servicios públicos e infraestructura y, por sobre todo, el desarrollo, implementación y monitoreo de políticas públicas capaz de traccionar un sistema local competitivo. Retomando el enfoque del Sistema Nacional de Innovación podría decirse que el gobierno electrónico es la herramienta mediante la cual los gobiernos locales pueden convertirse en la interfase entre los distintos agentes del

sistema, impulsando vinculaciones capaces de traccionar un desarrollo sustentable basado en la generación de sinergias y externalidades.

Desde la relación gobierno-ciudadano, el e-government es también una herramienta para mejorar la calidad de vida de la comunidad. Tal cual es parafraseado por la OECD (2003), “*e-gobierno tiene que ver más con gobierno que con e*”. Implica mejorar la relación del ciudadano con el gobierno a través de la mejora en la eficiencia, la transparencia y participación, lo que en última instancia implica recobrar la confianza de los ciudadanos. Hacia el exterior, esto es, en el marco del nuevo rol de facilitador, el gobierno electrónico debe ser la herramienta para superar los tradicionales obstáculos al desarrollo, tales como la brecha educativa, la brecha económica y la brecha digital. En pocas palabras, el tránsito al gobierno electrónico implica mejorar los servicios existentes y ofrecer nuevos

Finalmente, será necesario que los gobiernos de todos los niveles aprendan a gestionar el conocimiento y la información a fin de optimizar la coordinación y cooperación entre las administraciones nacionales, provinciales y municipales. Tanto como las TICs pueden mejorar la relación entre empresas (B2B) y entre estas y sus clientes (B2C), en el plano gubernamental las TICs son la herramienta para mejorar la interacción entre las diferentes agencias de gobierno (G2G). (Finkleleevich, 2007)

Así como en el ámbito privado las TICs permiten mejorar los procesos rutinarios a partir de la automatización, contribuyen a una toma de decisiones más informada e interconectan espacios remotos, en la esfera pública también aplican estas ventajas. El desafío entonces es hacer del gobierno electrónico un medio para una mejor coordinación gubernamental y no otro espacio donde se hace evidente la tradicional falta de articulación del ámbito estatal.

## **El contexto internacional**

### La Unión Europea

Uno de los primeros planes de acción llevados adelante por Europa en materia de TICs se lo conoce con el nombre de e-Europe 2002, el cual fue aprobado por el Consejo Europeo de Feira (Portugal) en junio de 2000. (Comisión de las Comunidades Europeas, 2000) El objetivo básico de este plan –y los que le sucedieron- fue el de acelerar el desarrollo de las sociedades de la información en todos los países miembro. Es así como se acuerda convertir a la Unión Europea en “*la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer de manera sostenible, con más y mejores empleos y con mayor cohesión social, para el año 2010*”.

El objetivo central del e-Europe 2002 era difundir internet para lo cual se requería mejorar la infraestructura, la seguridad y el acceso (a través de la mejora en la calidad y costo del servicio), mejorar las competencias de los actores en relación a esta herramienta –bajo el supuesto de que esto favorecería además el desarrollo de nuevos servicios- e incentivar el uso de internet como medio de comunicación, información e interacción –nuevamente, fomentar el desarrollo de servicios a través de ella.

Para la difusión de internet, el Plan hacía explícita la necesidad de mejorar las cuestiones de seguridad y generar confianza en los usuarios, lo cual demandaba de un marco legislativo acorde y la participación de todos los actores involucrados: las

familias, las empresas y el estado. Sin embargo, esto sólo sería posible si era el propio estado el que se ponía al frente de dichos desarrollos, liderando la incorporación de servicios y la adecuación de los procedimientos, por lo que el Plan colocaba al estado como el principal líder del proceso de prestación de servicios a través de internet.

Dadas las metas generales que se proponía el e-Europe 2002 -infraestructura, capacitación y estímulo-, se desarrollaron sub-objetivos y metas precisas para cada uno de ellos, dando como resultado un total de 65 acciones a concretar hacia el año 2002. A fin de monitorear la evolución del plan, se diseñaron indicadores de seguimiento, los que, a pesar de no relacionarse directamente con las metas, ofrecen un panorama general sobre el avance de las TICs en la Unión Europea de forma homogénea –de manera de facilitar el benchmarking- y brindan la información necesaria para la realización de políticas.

Estos indicadores pretendían relevar la información que hoy es usualmente asociada a la medición del tránsito a la Sociedad de la Información y que ha dado lugar al surgimiento de los e-conceptos: e-learning, e-readness, e-bussines, e-government, e-salud, y e-commerce. Básicamente, el acceso a las TICs de las familias, las empresas, las instituciones de salud y el gobierno.

En el caso particular del gobierno electrónico, se definieron 20 servicios clave para ser provistos de forma online, 12 en la relación gobierno-ciudadano y 8 respecto de la interacción con las empresas, los cuales combinan disponibilidad de servicios con nivel de utilización, es decir, oferta con demanda. Estos servicios fueron la base de la evaluación comparativa para la administración electrónica, a partir de la cual se analizó el avance de la implementación de las TICs en la administración pública en cada uno de los países, como así también en Unión Europea en su totalidad.

Los Servicios públicos esenciales se detallan a continuación:

Para el ciudadano: pago de impuestos, búsquedas de empleo, beneficios de la seguridad social, documentos personales, registro de automóviles, solicitud de permiso de construcción, declaración de la policía, bibliotecas públicas, certificado de nacimiento y matrimonio, inscripción en educación superior, notificación de cambio de domicilio y servicios relativos a la salud.

Para las empresas: cotización de los trabajadores a la seguridad social, impuesto de sociedades, impuesto al valor agregado, registro de una nueva compañía, presentación de datos a la oficina de estadística, declaración de aduana, permisos relativos al medio ambiente y compras públicas.

El plan de acción e-Europe 2002 incorporaba además, un método de coordinación abierto entre los distintos miembros (Naciones), y a partir de ello el intercambio de las mejores prácticas. El objetivo era provocar derrames vinculados con el aprendizaje a partir de compartir entre ellos aquellas experiencias que mostraron un excelente resultado en el avance hacia la implantación de las sociedades de información en el sector público. Igualmente pese al avance positivo en este campo, no fue lo suficiente. Por tal motivo, el intercambio de las mejores prácticas se convirtió en uno de los principales objetivos y pilares del plan de acción e-Europe 2005.

Un aspecto clave del e-Europe 2002 fue que no se trató de una plan rígido y aislado, sino más bien consistió en una estrategia que contó con los instrumentos y programas necesarios para generar complementariedades en distintos sectores y áreas de la sociedad, entre ellos cabe destacar el e-Learnin (formación continua), el go-Digital (integración de las pymes con la sociedad de información) y el e-content (desarrollo contenido tecnológico).

Se trató de uno de los planes más detallados y monitoreables que había existido hasta el momento, lo que condujo a que todas estas iniciativas de la Unión Europea sirvieran de base y modelo para impulsar las TICs en muchos países y regiones del mundo. De hecho, las mediciones de TICs en familias y empresas más difundidas en la actualidad son las que incluía este plan dentro de los indicadores: lugar de acceso a internet, frecuencia y aplicaciones.

En términos de resultados, se podría decir que el Plan fue exitoso en materia de penetración de internet, crecimiento de la banda ancha, desarrollo de e-servicios y creación de legislación acorde a los nuevos requerimientos tecnológicos. Sin embargo, hubo consenso generalizado entre los estados miembro en que había que avanzar aún más en lo referente a la calificación digital -formando profesionales idóneos y adecuando los planes de estudios a las necesidades del momento-, al desarrollo del e-commerce y al uso de internet como un medio de interacción y no meramente de información. El gobierno electrónico, por su parte, aunque su progreso se observó en el desarrollo de las páginas oficiales y la sucesiva introducción de e-servicios, era necesario profundizar la introducción de TICs para mejorar y eficientizar los servicios, tanto aquellos vinculados a las empresas como a los ciudadanos. Todo ello enfocado desde un ámbito de mayor transparencia posible.

En el año 2002, se aprobó el Plan E-europe 2005, donde se planteaba, como eje central, aprovechar los avances en la conectividad alcanzados por el Plan anterior para *“traducir esta conectividad en un aumento de la productividad económica y una mejora de la calidad y la accesibilidad de los servicios en favor del conjunto de los ciudadanos europeos, basándose en una infraestructura de banda ancha segura y disponible para la mayoría”*. (Comisión de las Comunidades Europeas, 2002)

Este nuevo Plan se planteaba como una continuación al e-Europe 2002, aunque el énfasis de este nuevo plan estuvo puesto en la superación de los obstáculos vinculados con el desarrollo de redes de banda ancha, el desarrollo de la seguridad y comercio electrónico (asociado básicamente a la creación de resguardos legales, la reducción de barreras administrativas y la creación de centros de apoyo orientados especialmente a las PyMes), y la promoción para la generación de nuevos contenidos tecnológicos y digitales, especialmente los referidos a la salud (digitalización de la información clínica, creación de redes de información sanitaria y la puesta online de servicios de información para la prevención).

Respecto del sector gubernamental, éste era quien lideraría las iniciativas del Plan a partir de la mejora y ampliación de los e-servicios disponibles online y la creación de incentivos a la inversión privada. Respecto de los servicios, se pretendía que para fines de 2005, todas las administraciones públicas así como también las instituciones educativas, contaran con acceso a internet a través de banda ancha, servicios públicos más interactivos, fáciles de utilizar y al alcance de todos, aumentarían los centros públicos de acceso a fin de asegurar la conectividad universal y desarrollarían mayores actividades de capacitación vinculada a la Sociedad del Conocimiento<sup>1</sup>.

En relación con la inversión, el Plan hacía explícita la necesidad de esfuerzos conjuntos entre los sectores público y privado a fin de mejorar no solo la infraestructura de telecomunicaciones sino además desarrollar espacios de interacción desde el ámbito privado y para esto había que ofrecer garantías de seguridad, acceso universal y cultura digital. La idea era que el sector privado promovería dichos aspectos pero el sector privado debería aumentar la oferta de servicios online.

---

<sup>1</sup> Para más detalle ver <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l24226.htm>

Por lo tanto, mientras que el e-Europe 2002 se centraba sobre todo en las cuestiones vinculadas al acceso y conectividad, el e-Europe 2005 ponía más foco en el logro de mayor productividad económica, mejores servicios y accesibilidad a los mismos, todo esto sobre la base de una infraestructura basada ahora en una banda ancha segura y disponible para todos.

El método de monitoreo se basó nuevamente en el sistema de indicadores, la evaluación de los servicios públicos y el sistema de “Buenas Prácticas”<sup>2</sup>. Este último se había mostrado eficiente para la reproducción de casos exitosos durante el Plan E-europe 2002. Este constaba principalmente de tres fases: la primera corresponde con la identificación y posterior selección de las mejores prácticas, la segunda con el intento de potenciar dichas prácticas de modo tal de permitir incrementar su aplicabilidad y obtener así una planilla de directrices, y por último, todo lo que se vincula con la difusión de dichas prácticas y sus resultados (conferencias, seminarios, redes de vinculación, etc.).

El resultado del Plan fue un incremento en los niveles de conectividad, una mejora en la cantidad y en la complejidad tecnológica de los servicios públicos online –aunque con gran dispersión entre estados- y la conectividad de prácticamente todos los establecimientos educativos. Las recomendaciones de la evaluación final del Plan establecían que era necesario disminuir las dispersiones entre los estados respecto del gobierno electrónico, mejorar las cuestiones de percepción de seguridad debido al bajo porcentaje de transacciones de compra-venta online, para lo cual se proponía además la creación de una agencia específica, y la profundización de las cuestiones de e-salud, en particular, la coordinación entre los distintos organismos involucrados y la puesta en práctica del proceso de digitalización de la información sanitaria personal. (Comisión de las Comunidades Europeas ,2004)

Luego de los dos planes de acción del e-Europe 2002 y 2005 se creó el tercer plan siguiendo con este marco de políticas orientadas hacia una mayor incorporación de las Sociedades de la Información, conocido como el plan de convergencia Europa Ingenio 2010 o simplemente i2010. (2005) El mismo incluía elementos novedosos respecto del plan anterior, entre ellos, una serie de medidas sobre regulación, innovación, inversión en I+D, y mayor aplicación de las TICs en la economía y la sociedad en general.

El i2010 se divide básicamente en tres grandes bloques. El primero de ellos corresponde a la modernización del marco regulatorio con el fin de orientarlo hacia la comercialización, más abierto y aplicable a la economía digital, con lo cual se buscaba adecuar el plan a la realidad. El segundo apartado hace referencia a la necesidad de aumentar la investigación en materia de TICs, para lo cual era necesario que la Unión Europea encare dicha tarea, facilitando y reforzando la aplicación de las mismas en todos y cada uno de sus países miembros. Por último, el tercero está orientado directamente hacia el mejoramiento de los mejores servicios públicos y calidad de vida a través de la inclusión a la Sociedad de la Información. Lo que se buscaba en este tercer bloque es una mejora en los servicios públicos que permita a través de los mismos mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos. Es precisamente sobre esta base que el plan i2010 entró en vigor a partir de enero de 2006 y aún se encuentra presente.

Las últimas evaluaciones de este Plan (Comisión de las Comunidades Europeas, 2007) afirman que los logros en materia de conectividad y de desarrollo de ámbitos

---

<sup>2</sup> Para más información sobre los servicios e indicadores que forman parte del plan de e-Europe 2005, [http://www.ine.es/docutrab/tic/inventario\\_in05.pdf](http://www.ine.es/docutrab/tic/inventario_in05.pdf).

virtuales de interacción son notables. En especial, se destaca el liderazgo de los gobiernos en la provisión de servicios y provisión de infraestructura de banda ancha, lo que ha traccionado la explosión de contenidos y el mayor uso de internet entre familias y empresas para la realización de transacciones de compra-venta.

Sin embargo, también se destaca que la dinámica de la Sociedad del Conocimiento exige constantes ajustes, por lo que el objetivo último de las evaluaciones es la conversión de sus conclusiones en metas de política y redefinición de las pautas del i2010. Esto se hace más evidente a la luz de los nuevos desarrollos tecnológicos asociados al avance del sector de telecomunicaciones, lo que en muchos casos es afrontado a partir del desarrollo de programas específicos complementarios al i2010 (como por ejemplo el MEDIA 2007-2013 y La Carta del Cine en Línea). Entre los desafíos a futuro se encuentra la mejora en la seguridad, en especial porque el avance de las telecomunicaciones genera por sí mismo nuevos espacios de riesgo (como el desarrollo de virus y spams), la creación de legislación acorde a las nuevas demandas (regulación laboral y de transmisión de contenidos) y la formación de competencias TICs. También se destaca la necesidad de mejora en los costos (especialmente en lo que respecta a la provisión de servicios móviles) y de aumentar el impulso del sector TICs, que se espera contribuya a la meta más amplia del 3% del PBI destinado a actividades de I+D. (Comisión de las Comunidades Europeas, 2007)

En lo que respecta al gobierno electrónico, se destaca que éste ha avanzado más en la mejora y ampliación de e-servicios que en las cuestiones de administración y sanidad electrónica, aunque respecto de ésta última, en 2006 se puso en marcha el portal de salud de la Unión Europea ([www.ec.europa.eu/health-eu](http://www.ec.europa.eu/health-eu)) y los gobiernos locales han avanzado en las estrategias particulares de e-salud (se espera que en breve esté disponible la compilación de buenas prácticas, lo que se supone contribuirá a una mejor evaluación de dicho ámbito).

En síntesis, el plan de tránsito al Gobierno Electrónico en la Unión Europea forma parte de un plan más amplio de tránsito a la Sociedad del Conocimiento lo que en última instancia da cuenta de una estrategia de implementación de TICs basada en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y el aumento de la competitividad y rentabilidad de las empresas. Así, aún a pesar del fuerte foco de atención puesto en el desarrollo de internet, que se evidencia en los objetivos de los diferentes planes, la implementación de una estrategia sistémica es la herramienta central para la mejora en cada una de las instituciones de la sociedad. A diferencia de otras regiones del mundo, se observa una estrategia consistente, monitoreable y evaluable, que permite continuas mejoras en su implementación y que ha dado como resultado el desarrollo de los distintos e-conceptos. Los desafíos por delante, como bien se plasman en la última evaluación, son avanzar en la conectividad universal, profundizar el desarrollo de e-servicios desde la administración pública así como también la eficientización de estos organismos y superar las tradicionales barreras burocráticas y legislativas asociadas a la digitalización de los documentos, que en el caso de la Unión Europea incluye también generar sistemas compatibles entre los distintos estados miembro.

### *América Latina*

Durante los últimos años, ha surgido un importante número de espacios de discusión, diseño y análisis de políticas destinadas a fortalecer el tránsito a la Sociedad del Conocimiento en la región. En términos generales, se observa que el espíritu de los planes consensuados es similar al enfoque adoptado por la Unión Europea, sin embargo, su desarrollo e implementación no ha sido tan amplia, profunda y coordinada.

Entre los principales espacios de desarrollo de programas se encuentran la Comisión Interamericana de telecomunicaciones (CITEL<sup>3</sup>), el Observatorio para la Sociedad de la Información en Latinoamérica y el Caribe (OSILAC<sup>4</sup>), el Instituto para la Conectividad de las Américas (ICA<sup>5</sup>), la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU<sup>6</sup>) y el Taller de Lisboa, en el marco de la Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT<sup>7</sup>). A partir de estos diferentes espacios se han implementado distintos programas tendientes a promover el tránsito a la Sociedad del Conocimiento en la región.

La Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (CITEL), creada por la Organización de los Estados Americanos, es uno de los ámbitos regionales de discusión más antiguos y cuya evolución fue siguiendo el desarrollo de las tecnologías, desde las preocupaciones respecto de la interoperabilidad de las ondas de radiodifusión hasta la búsqueda de acceso universal a internet. En la actualidad, cuenta con más de 35 estados miembro y más de 200 estados asociados.

En el año 2001, CITEL estuvo a cargo de la formulación de la Agenda de Conectividad para las Américas y Plan de Acción de Quito<sup>8</sup>, que fueron el resultado de la Cumbre de las Américas celebrada en Ecuador en ese mismo año. Allí, los presidentes de los distintos países de la región acordaron poner en práctica estrategias de promoción de la conectividad universal, para lo cual había que comenzar por la realización de un diagnóstico situación, es decir, una evaluación de la realidad latinoamericana.

Así, en el documento oficial de la Agenda, se afirma que el problema de la conectividad implica el desarrollo de infraestructura, su utilización y el desarrollo de contenidos. En este sentido, se observa que de forma similar a los planes de acción europeos, en la región latinoamericana también se pretende avanzar en la conectividad de las naciones pero entendiendo esto como el acercamiento físico de las tecnologías a la sociedad (desarrollo de infraestructura de redes), la promoción de la utilización de las tecnologías de telecomunicación como herramientas para una mejor calidad de vida (lo que incluye necesariamente la disminución en los costos) y el impulso a la creación de contenidos (incluida la formulación de un marco regulatorio acorde al funcionamiento de las dimensiones públicas y privadas), lo que funcionaría como fuerza de tracción pero también como consecuencia, del acceso universal. Así, la estrategia se plantea a partir de los principios de equidad y universalidad pero sin dejar de promover la inversión privada.

El Plan de Acción de Quito también es el resultado de la Cumbre realizada en 2001 en esta ciudad y que en combinación con la Agenda para la Conectividad establece las bases para una estrategia de acceso universal a las nuevas tecnologías en todos los estados miembros. La estrategia propone una serie de lineamientos agrupados en tres etapas, lo que aplicados y monitoreados por los estados miembro, permitiría el alcance de las metas impuestas por la Agenda (infraestructura, utilización y contenidos). En términos generales, las etapas consistían en una primera evaluación y diagnóstico de la situación actual, seguida de la implementación de un programa nacional de conectividad y la posterior evaluación de resultados, lo que permitiría ajustar la estrategia.

---

<sup>3</sup> [www.citel.oas.org](http://www.citel.oas.org)

<sup>4</sup> [www.eclac.org/socinfo/osilac](http://www.eclac.org/socinfo/osilac)

<sup>5</sup> [www.icamericas.net](http://www.icamericas.net)

<sup>6</sup> [www.itu.int](http://www.itu.int)

<sup>7</sup> [www.ricyt.org](http://www.ricyt.org)

<sup>8</sup> Disponible en [www.citel.oas.org](http://www.citel.oas.org)

Sin embargo, y a diferencia de lo que sucede en Europa, la brecha digital es un problema clave en la región latinoamericana. Mientras que en Europa la brecha digital es en sí misma un objetivo de mediano plazo, en la región se vuelve sólo una de las tantas brechas existentes -producto de la desigualdad social-, por lo que todos los planes de conectividad hacen foco en la necesidad de reducir las disparidades sociales en el marco de la mejora en la calidad de vida general de la población. Así, por ejemplo, se han desarrollado planes paralelos tendientes a cerrar la brecha, como "Solidaridad Digital" y numerosos planes nacionales, todos enfocados al acceso universal (centros públicos de acceso, créditos subsidiados para la adquisición de computadoras, centros comunales de alfabetización digital, etc.). En este marco, el gobierno electrónico es, por un lado, la mejora en la eficiencia administrativa gubernamental y, por el otro, la búsqueda de un mejor gobierno en términos de participación ciudadana y generador del entorno adecuado para el desarrollo digital.

La Agenda para la Conectividad se vio impulsada por la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información, realizadas en 2003 y 2005, organizada por las Naciones Unidas desde la ITU. La ITU es una organización creada por Naciones Unidas formalmente en 1947<sup>9</sup> y es la institución internacional más antigua en lo que respecta a las telecomunicaciones. Su principal objetivo es promover la normalización y desarrollo de las tecnologías de radiotelecomunicación a partir del trabajo conjunto entre los sectores público y privado, lo que se refleja en un total de 191 estados miembros y más de 700 asociados. Entre las principales actividades de esta organización se destaca el impulso a la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (conocida por sus siglas en inglés WSIS), realizadas en 2003 y 2005, de la que surgen los principales lineamientos de tránsito a la Sociedad del Conocimiento en la región.

En el marco de la Cumbre se desarrolló la Declaración de Bávaro, cuyo nombre resulta de la conferencia regional realizada en esa región, en la República Dominicana en el año 2003. Allí se estableció que el tránsito a la Sociedad de la Información debía ser un medio para el desarrollo regional y la mejora en la calidad de vida de sus habitantes. En este contexto, el gobierno electrónico, la conectividad universal, y, desde luego, el cierre de la brecha digital, eran simplemente medios para el desarrollo regional. Los gobiernos, por su parte, debían promover el trabajo conjunto con los actores privados para lo cual había que generar un ambiente propicio (infraestructura y legislación) pero también mejorar al sector público en sí mismo (administración digital, desarrollo de e-servicios, transparencia y participación ciudadana). (WSIS, 2003)

A partir de estas iniciativas, las distintas naciones comenzaron a implementar planes de conectividad y desarrollo del gobierno electrónico, entre los cuales se destaca: el Programa Gobierno Electrónico Brasileiro (Brasil, 2004<sup>10</sup>), el Plan Nacional de Gobierno Electrónico (Argentina<sup>11</sup>), el área de Gobierno Electrónico del Plan Nacional de Tecnologías de Información (Venezuela<sup>12</sup>), la Agenda de Gobierno Electrónico (Chile<sup>13</sup>), la Mesa de Gobierno Electrónico del Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información (Perú<sup>14</sup>) y la Estrategia de Gobierno Digital (México<sup>15</sup>).

---

<sup>9</sup> La ITU es una institución que surge de la reconversión de la Unión Telegráfica Internacional, la que tiene sus orígenes en la década de 1920.

<sup>10</sup> <http://www.governoeletronico.gov.br/governoeletronico/index.html>

<sup>11</sup> <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onti/productos/pnge/pnge.html>

<sup>12</sup> [http://www.gobiernoonlinea.ve/directorioestado/plan\\_nacional\\_01.html](http://www.gobiernoonlinea.ve/directorioestado/plan_nacional_01.html)

<sup>13</sup> <http://www.modernizacion.cl/1350/propertyvalue-21037.html>

<sup>14</sup> <http://www.codesi.gob.pe/index.php?id=mesa&mesa=5>

<sup>15</sup> <http://www.gobierno-digital.gob.mx/wb>

Sin embargo, y a pesar de que la mayoría de los programas tienen ya más de dos años de implementación, no existen evaluaciones pasibles de ser comparadas regionalmente ni indicadores homogéneos asociados a la Agenda para la Conectividad ni al Plan de Acción de Quito. Este fue uno de los puntos centrales de las iniciativas posteriores, en particular las de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

En la reunión llevada a cabo en Quito en mayo de 2005<sup>16</sup>, entre la UNESCO y la CEPAL, se debatió el documento “*Plan de Acción sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe (eLAC 2007)*” (CEPAL, 2005), cuyos orígenes se encuentran en la Segunda Cumbre Mundial de la Sociedad de Información, realizada en Turquía en ese mismo año<sup>17</sup>. Este informe presentaba una serie de recomendaciones para los países de América Latina con la intención de impulsar y coordinar el tránsito a la Sociedad de la Información en la región.

La idea central giraba en torno al diseño e implementación de estrategias nacionales que a su vez se articularan con metas supranacionales. Es decir, conciliar las especificidades locales con un plan latinoamericano capaz de potenciar las iniciativas locales en pos de la superación de los históricos desafíos regionales: “*el crecimiento, la equidad y la democracia*”. (CEPAL, 2005)

La dinámica del Plan consiste en el desarrollo de una estrategia general basada en 5 temas, desagregados en 30 metas comunes, las que luego serán complementadas a nivel nacional por los respectivos planes locales, acorde a las necesidades propias de cada nación.

Los temas del plan son: acceso e inclusión digital, creación de capacidades y conocimiento, transparencia y eficiencia pública, buen ambiente y entorno habilitador y desarrollo e implementación de instrumentos de política que impulsen el tránsito a la Sociedad de la Información. A su vez, éstos se dividen en metas que van desde la creación de infraestructura, el desarrollo de e-servicios (tanto públicos como privados), la creación de capacidades y el desarrollo del gobierno electrónico en todos los niveles de la administración pública, hasta el diseño de indicadores capaces de dar cuenta de la evolución de dichas metas<sup>18</sup>.

Para cada uno de estos temas y medidas, se establecieron ciertos plazos de cumplimiento y realización que van desde finales de 2005 hasta mediados de 2007. Aunque las metas del Plan no están asociadas una a una indicadores numéricos –en particular por la escasa información estadística sobre este tema generada a nivel nacional-, el Observatorio para la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe (OSILAC) monitorea el avance del eLAC 2007 y se encarga de la difusión de dichas evaluaciones, lo que permite a cada gobierno realizar un análisis comparativo de la evolución local así como también aprender de las mejores prácticas regionales.

El monitoreo realizado por la OSILAC (2007) sobre el avance y evolución de la eLAC2007 muestra que existe un gran progreso en la región en el desarrollo de la Sociedad de la Información en lo relativo al acceso e inclusión digital, la creación de capacidades y el entorno habilitador. Sin embargo, se observa un crecimiento leve e

16

Reunión Técnica Regional Preparatoria de América Latina y el Caribe para la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información y X Reunión Bienal de Consulta del Programa INFOLAC. <http://www.eventosinfolac.org>

<sup>17</sup> <http://www.itu.int/wsis/index-es.html>

<sup>18</sup> Para mayor información sobre la desagregación de metas, medidas y plazos se encuentra ver CEPAL (2005).

incluso insuficiente en las cuestiones de instrumentos de política, transparencia y eficiencia pública. En particular, el informe destaca que aún a pesar de los resultados promedio relativamente satisfactorios, se observa una gran dispersión entre países así como también una clara diferenciación entre los avances conseguidos en las actividades a cargo del estado y las actividades desarrolladas por el sector privado.

El avance en las actividades que debía traccionar el sector público (acceso, conectividad y gobierno electrónico) ha sido heterogéneo entre las naciones latinoamericanas, mientras que el avance en aquellas actividades que correspondían principalmente al sector privado (conectividad de las empresas y presencia web) muestra mayores signos de convergencia. Así, por ejemplo, el nivel de presencia web de las firmas de la región se encuentra entre los valores promedio de los países desarrollados (superando incluso el 90% de las firmas con más de 10 ocupados) y el nivel de presencia web de los gobiernos nacionales muestra países ubicados entre los primeros veinte en el ranking mundial (Brasil, Chile y México) y países ubicados en puestos por encima del 100 entre 191 países (Paraguay, Cuba, Ecuador).

El problema de esta situación es el impacto en términos de impulso a la conectividad y acceso universal, en la medida que es el sector público el principal factor de difusión de las tecnologías de información y comunicación. Esto se refleja en el escaso nivel de ejecución de fondos destinados a la provisión de servicios de telefonía e internet, que en algunos países de la región llega a un nivel de subejecución superior al 50% del presupuesto, y el escaso desarrollo de contenidos en aspectos claves del eLAC como la salud y la educación: respecto del primero, en 2006 alrededor del 40% de los ministerios de cada país no contaban con sitio web y, respecto del segundo, el 25% de los portales oficiales de la región no ofrecían material educativo. El desarrollo de centros de acceso público muestra incluso resultados más alarmantes: mientras que países como Argentina y Perú cuentan con un centro cada 900 y 1000 habitantes objetivo<sup>19</sup>, en Guatemala y Paraguay esta relación asciende a 170.418 y 104.208, respectivamente. (Hillbert y Maeso, 2006)

En materia de gobierno electrónico, el nivel de dispersión al interior de la región conduce a dos conclusiones. La primera es que el grado de desarrollo de algunos países permite sostener que es posible avanzar en el desarrollo de una agenda de gobierno digital para la región. La segunda, también derivada de la existencia de casos exitosos, es que es posible impulsar a los países más rezagados a partir de la cooperación regional. En el informe se propone, específicamente participar en espacios comunes tales como la RedGEALC<sup>20</sup>.

Las conclusiones generales de esta primera evaluación proponen reforzar la concepción integral del programa de tránsito a la Sociedad del Conocimiento a partir de un mayor énfasis en las TICs como medio para la mejora en la calidad de vida de los usuarios, potenciar las sinergias entre el sector público y privado a partir del

---

<sup>19</sup> Para este cálculo se consideraron habitantes objetivo a la población total entre 5 y 64 años menos los usuarios de internet, de acuerdo a las estimaciones de la ITU. (Hillbert y Maeso, 2006)

<sup>20</sup> La RedGEALC es una Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe cuyos orígenes se encuentran en la Cumbre de las Américas del año 2001. En la actualidad esta red se encuentra apoyada por la Organización de Estados Americanos (OEA), el Instituto para la Conectividad de las Américas (ICA), [Banco Interamericano de Desarrollo \(BID\)](#) y la [Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional \(ACDI-CIDA\)](#) y cuenta con representantes de más de 31 países de la región. A partir de la realización de talleres, foros y programas de cooperación regional (virtuales y presenciales), RedGEALC busca incentivar el intercambio de buenas prácticas y la difusión de soluciones en materia de gobierno electrónico.  
<http://www.redgealc.net>

desarrollo conjunto de infraestructura y contenidos así como también la cooperación regional, identificar aquellos países donde el avance es mayor a fin de difundir un esquema de mejores prácticas y continuar avanzando en la traducción de las metas a estrategias de acción específicas que faciliten su implementación y monitoreo.

En síntesis, al igual que en los planes de la Unión Europea, los ejes fundamentales de los planes de gobierno electrónico son la conectividad universal, la creación de infraestructura y el desarrollo de contenidos. En este sentido, se observa que los países de la región han ido avanzando pero los obstáculos a salvar son mayores y en consecuencia, es preciso primero atender cuestiones más de base como la generación de confianza en los agentes privados, la mejora en la administración pública y la disminución de las desigualdades sociales. Respecto de la administración pública, el tránsito al gobierno electrónico parece ser el medio para mejorar estas organizaciones pero de ninguna manera la digitalización o la creación de e-servicios generarán un pasaje automático. Por el contrario, será necesario que el gobierno electrónico avance en conjunto con la mejora en las rutinas y la búsqueda de mayor participación ciudadana.

## **El contexto nacional**

### *Las TICs como política nacional*

Las primeras políticas nacionales de difusión de TICs datan de la segunda mitad de la década del noventa y aunque son criticadas por su falta de difusión y alcance en términos de los distintos niveles de la administración pública, nuestro país se encuentra entre los de mediano desarrollo en términos regionales y, en algunos aspectos, cercano a los estándares europeos.

El inicio de la política nacional de tránsito a la Sociedad del Conocimiento podría situarse en 1997, cuando se declara el acceso a internet como una necesidad nacional y un año después se crea el primer programa de difusión: "argentin@internet.todos", el que tenía por objetivo central avanzar en la conectividad de los ciudadanos a partir del desarrollo de infraestructura de telecomunicaciones y estímulo a las redes nacionales e internacionales<sup>21</sup>. El decreto presidencial de que da lugar a este programa (1018/98), que fue encuadrado dentro de la órbita de la Secretaría de Comunicaciones de la Presidencia de la Nación, también incluía explícitamente entre sus objetivos el desarrollo de Centros Tecnológicos Comunitarios (CTC), los cuales consistían en la instalación de al menos cinco computadoras con conexión a internet y periféricos (escáner, cámaras e impresoras), los cuales eran entregados en comodato por el Estado a establecimientos alejados de los grandes centros urbanos a fin de posibilitar el acceso a las TICs en las zonas de mayor necesidad. Estos centros, además de brindar la infraestructura, serían los encargados de la alfabetización digital, a partir de la capacitación brindada también por el estado a las personas al frente del CTC.

Aunque en sus primeros años el programa de CTCs fue exitoso –se crearon más de 3000 centros distribuidos a lo largo del país (alrededor de 1350 CTCs exclusivamente y 1745 Bibliotecas Populares)-, el inicio de la crisis 1998-2001, los cambios políticos del país y la falta de seguimiento, control y presupuesto de los programas condujo a que rápidamente gran parte de estos centros se encontraran desfinanciados, sin servicio de internet ni recursos humanos para la alfabetización. De hecho, se estima que hacia 2001, el 50% de los centros o bien nunca habían tenido internet o bien el servicio había sido cancelado.<sup>22</sup> (Rabadán y Bassi, 2002) El resultado fue la desaparición de más de tres cuartos de los CTC, quedando los restantes

<sup>21</sup> Decreto 1018/98, <http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas/1018-98.htm>

<sup>22</sup> "Políticas Públicas y Tecnologías", Ester Krufman, 2007.

prácticamente desfinanciados y con un bajo alcance en términos de la “población conectada”. (Kaufam, 2007)

Respecto de los objetivos generales del programa, la difusión de internet parece haber sido más exitosa y se estima que hacia 2001, más del 80% de las firmas manufactureras contaban con acceso a internet y utilizaban correo electrónico y alrededor del 50% poseía sitio web. (INDEC, 2003) En cuanto al acceso de los ciudadanos, los niveles de acceso a internet y la difusión de las computadoras colocaban a la Argentina entre los países de mayor uso de las TICs. (ORBICOM, 2005)

En relación al gobierno electrónico, ya en 1997 se establecieron pautas generales para el desarrollo de los portales oficiales de la administración pública (Resolución de la Subsecretaría de la Función Pública 97/97<sup>23</sup>), que luego fueron complementadas en el año 1999 por un set de requisitos mínimos que debían ser cumplimentados antes del año 2000 y que incluían la conexión a internet de al menos el 75% de los puestos de trabajo del organismo público en cuestión, la creación de un sitio web con dominio propio, la publicación de información institucional y la existencia de un mail de contacto al que pudiera accederse a través de dicho sitio. (Resolución de la Subsecretaría de la Función Pública 52/99<sup>24</sup>) En la resolución se hacía explícita la necesidad de avanzar en forma conjunta en las distintas dependencias públicas, en la medida que sólo es posible avanzar hacia un “Estado Digital” si todas las dependencias de la Administración Pública Nacional avanzaban de manera conjunta<sup>25</sup>.

En el año 1999, el programa "argentin@internet.todos" fue incluido dentro de un programa de mayor alcance: “Programa para la Sociedad de la información y el Conocimiento” (PSI) creado por el Decreto 52/2000, el que primero dependió de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (SECyT) y luego fue devuelto a la órbita de la Secretaría de Comunicaciones de la Nación.<sup>26</sup> El Programa – vigente hasta la actualidad- tenía por objetivo “*programar, desplegar y ejecutar iniciativas, proyectos y programas dirigidos a reducir la brecha digital*” a partir de la universalización del acceso a internet, la formación de recursos humanos, el desarrollo de redes y la promoción de la inversión privada en telecomunicaciones y software.

En el marco del PSI se crearon una serie de programas, algunos de los cuáles con mayor o menor tasa de éxito aún hoy siguen vigentes: PYMES, Civitas<sup>27</sup>, Educ.ar<sup>28</sup>, Ahorr.ar y ArgenTec. PYMES estaba destinado a fomentar la implementación de TICs en estas empresas, para lo cual se fijaban estándares y se otorgaban créditos del Banco Nación destinados a tal fin. Cívitas (aún vigente), estaba orientado también a la implementación de TICs pero en los gobiernos municipales en el marco de una mejora en la eficiencia y transparencia. Como su nombre lo indica, Educ.ar (hoy bajo la órbita de la SECyT) está orientado a la creación de contenidos, capacitación y conectividad de la dimensión educativa argentina y es quizá el de mayor avance en materia de difusión, utilización y publicación de contenidos. Finalmente, otros de los programas de bajo impacto, hoy inexistentes, fueron Ahorr.ar y ArgenTec. Este último pretendía ser una agencia destinada exclusivamente al desarrollo de políticas para el desarrollo del sector TICs, pero nunca llegó a crearse. Ahorr.ar, por otro lado, sí entró en vigencia aunque duró muy poco. Se trataba de un sitio destinado a fomentar el ahorro nacional a partir de la compra de títulos públicos y para ello se había diseñado un sitio de

<sup>23</sup> Disponible en [www.sgp.gov.ar](http://www.sgp.gov.ar).

<sup>24</sup> Disponible en [www.sgp.gov.ar](http://www.sgp.gov.ar).

<sup>25</sup> [http://www.certificadoscopitec.org.ar/info\\_res-sfp52-99.htm](http://www.certificadoscopitec.org.ar/info_res-sfp52-99.htm)

<sup>26</sup> <http://www.secom.gov.ar/>

<sup>27</sup> <http://www.civitas.gov.ar/>

<sup>28</sup> <http://www.educ.ar/>

información, seguimiento y concientización. Sin embargo, la crisis, el riesgo país y el posterior default en 2001 terminaron por llevar al fracaso al programa.

En paralelo con los desarrollos del PSI, entre 1999 y 2000 se facultó a la Oficina Nacional de Tecnología de Información (ONTI) dependiente de la Subsecretaría de la Gestión Pública (SGP), para *“asistir en la formulación de políticas informáticas y en la implementación del proceso de desarrollo e innovación tecnológica para la transformación y modernización del Estado”*<sup>29</sup>, lo que constituye hoy su objetivo central. Asimismo, se puso a cargo de la ONTI el fomento de la incorporación de TICs en la administración pública en el marco del Plan Nacional de Gobierno Electrónico creado en 2005 y el desarrollo de la firma digital.

El Plan Nacional de Gobierno Electrónico, junto con los Planes Sectoriales de los organismos de la Administración Pública Nacional fueron creados en 2005<sup>30</sup> y sus objetivos centrales fueron fomentar la adopción del gobierno digital en todas las dependencias del gobierno, promover y estandarizar la prestación de e-servicios y asegurar la interoperabilidad de las distintas agencias. El fin último explicitado en el Plan era optimizar la administración pública a fin de brindar una mejor calidad de atención al ciudadano así como también promover la transparencia, la participación y la integración.

De esta forma, terminan de constituirse los dos pilares centrales que existen hoy en la Argentina en materia de estrategias nacionales: “El Programa para la Sociedad de la Información” y el “Plan de Gobierno Electrónico”. El primero tendiente a lograr la conectividad universal, de hecho es el encargado de velar por Servicio Universal de Telecomunicaciones<sup>31</sup>, el cual regula la actividad de telecomunicaciones vía estándares de calidad y precios. El segundo con el objetivo de conducir a los diferentes niveles gubernamentales hacia el gobierno electrónico.

### Situación actual de los programas

Entre los principales desarrollos de los últimos dos años se encuentra el cambio en el diseño y contenido del portal oficial de la República Argentina<sup>32</sup>, la creación del portal “Cristal<sup>33</sup>”, destinado a la publicación de los aspectos relacionados con la transparencia gubernamental y algunos avances respecto de la creación de la firma digital<sup>34</sup>.

Hacia finales de 2001 la sanción de la Ley de Firma Digital (nº. 25.506) estableció el marco legal para la institución de dicho mecanismo de certificación en Argentina. Entre los rasgos sobresalientes de la ley se cuentan la creación de una Infraestructura de Firma Digital, los requisitos para la emisión y administración de los certificados digitales, la regulación de la actividad de las entidades prestadoras y el establecimiento de la Jefatura de Gabinete de Ministros como Autoridad de Aplicación. Por otra parte, la ley incentiva la utilización de la firma digital en la Administración

<sup>29</sup> <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onti/onti.html>

<sup>30</sup> Decreto 378/2005 <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onti/productos/pnge/pnge.html>

<sup>31</sup> <http://www.secom.gov.ar/municipios/ver.asp?MID=10&tipo=nota&id=139>

<sup>32</sup> [www.gobiernoelectronico.ar](http://www.gobiernoelectronico.ar)

<sup>33</sup> Al momento de redacción del presente documento, el sitio [www.cristal.gov.ar](http://www.cristal.gov.ar) se encontraba redireccionado a la página [www.argentina.gov.ar](http://www.argentina.gov.ar), no encontrándose referencia a dicho programa en la citada página.

<sup>34</sup> Para mayor información sobre la firma digital en la Argentina ver: [www.pki.gov.ar](http://www.pki.gov.ar)

Pública a través de la imposición de la obligatoriedad de uso en el ámbito interno en un plazo de 5 años.

En dicho contexto, la Oficina Nacional de Tecnologías de Información (ONTI) dependiente de la Secretaría de Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete, ocuparía un rol protagónico no sólo en el estímulo al uso de la firma digital por parte del Estado Nacional y la creación de la Infraestructura de Firma Digital, sino también desempeñándose como Autoridad Certificante y brindando servicios de asesoría tanto al Estado como al sector privado.

Si bien la ley disponía las pautas para la puesta en funcionamiento de la Firma Digital en el país, la demora de la Jefatura de Gabinete para establecer los mecanismos de otorgamiento y revocación de licencias para aquellos organismo que se desempeñarían como entes certificadores implicó un retraso de casi seis años para la puesta en funcionamiento del sistema. De este modo, recién hacia principios del año 2007, la Jefatura de Gabinete instituyó el marco regulatorio (Decisión Administrativa 6/07) fundamental para la difusión de la firma digital en el país. A partir de la publicación de la DA 6/07 se estableció que la Subsecretaría de la Gestión Pública sería la encargada de habilitar a los certificadores, se creó un registro de certificadores y se pautaron los procedimientos para los trámites de gestión y renovación de los registros.

Debe mencionarse que pese a su retraso, el desarrollo de la normativa sobre Firma digital en Argentina se ha llevado adelante con la colaboración del Grupo de Trabajo Nº 12 del MERCOSUR con el objetivo de lograr el reconocimiento de las firmas digitales de los países miembros del bloque. En este sentido, hacia 2006 se han aprobado dos resoluciones que establecen el reconocimiento y la eficacia mutua de las firmas de los estados parte con el objetivo de facilitar el comercio entre los socios. Por otra parte debe destacarse que proyectos similares se encuentran actualmente en tratamiento en el marco de la Asociación Latino Americana de Integración (ALADI).

En los últimos tiempos numerosas entidades han tramitado la autorización para transformarse en autoridad de registro; entre ellas se cuentan numerosos organismos de los tres poderes del Estado Nacional, así como de los Estados Provinciales. Además, más recientemente la legislatura de la provincia de Corrientes ha iniciado el proceso para adherir a la ley nacional 25.506, mientras que las autoridades de la provincia de Salta han anunciado que implementará el uso de la firma digital para los decretos.

También se implementaron algunos programas aislados, destinados a profundizar el uso de internet, en especial entre los ciudadanos. El más difundido fue el programa "Mi PC<sup>35</sup>", aun vigente, que consiste en el otorgamiento de créditos a tasa subsidiada y de cuotas reducidas para la adquisición de computadoras, que incluía además la creación de Centros de Enseñanza y Acceso Informático (CEAS), lo que pretende contribuir a la alfabetización digital.

En el marco del PSI se crearon los programas @tedis<sup>36</sup> bajo el lema "apoyo tecnológico para la discapacidad", que incluye programas de telefonía para hipoacústicos y programas de telemedicina; se relanzó el programa de Centros Tecnológicos Comunitarios y se puso en marcha el programa "Civitas2<sup>37</sup>",

<sup>35</sup> <http://www.programamipc.gov.ar/>

<sup>36</sup> <http://www.atedis.gov.ar>

<sup>37</sup> <http://www.ctc.gov.ar/civitas.php>

destinado a las comunidades pequeñas, que se espera operará en coordinación con el antiguo programa Civitas (ahora Civitas1).

En relación con el Plan Nacional de Gobierno Electrónico y los Planes Sectoriales, con el objetivo de operativizar dichos planes se ha dispuesto la división regional del país en cinco Foros Regionales de Gobierno Electrónico: NOA, NEA, CUYO, región Pampeana y Patagonia<sup>38</sup>. De esta forma, se espera que la SGP interactúe con cada uno de los foros en pos de la consecución de los objetivos fijados en materia de la modernización de la gestión pública y el logro de una estrategia federal capaz de considerar las especificidades regionales. Hasta el momento, sólo se han realizado tres foros regionales – el primero de la región del noroeste<sup>39</sup> y dos en la región cuyana<sup>40</sup>- en los cuales se debatió la generación de una estrategia federal a partir del estudio de las experiencias exitosas nacionales e internacionales en los niveles federales, provinciales y municipales.

A nivel provincial, aún en aquellas regiones donde no se han realizado Foros de Gobierno Electrónico, también se observa un importante desarrollo de políticas públicas tendientes a la modernización del estado y la búsqueda de un mejor gobierno a partir de la implementación de TICs. En la Provincia de Buenos Aires, por ejemplo, en el año 2002 se creó el Plan Estratégico de Gobierno Electrónico para la Provincia de Buenos Aires<sup>41</sup> que preveía la mejora en la administración provincial y en las distintas administraciones municipales no solo en términos de la eficiencia administrativa sino en el marco de un cambio en la cultura gubernamental fomentando una mejor articulación entre dependencias. En este marco es que se encuadra también la Reforma de la Administración Financiera en el Ámbito Municipal de la Provincia de Buenos Aires (RAFAM) cuya mayor expresión es el desarrollo de un software de gobierno electrónico que lleva el mismo nombre y que se prevé hacia 2008 estará funcionando en todos los municipios de la provincia<sup>42</sup>. Aunque el análisis del RAFAM escapa a los objetivos del presente, es importante destacar que el objetivo de este sistema es normalizar y simplificar los procesos administrativos a nivel municipal a partir de una mejor articulación hacia el interior del organismo –entre las distintas áreas- y hacia el exterior -con las distintas dependencias provinciales.

Otras provincias también han creado sus respectivos planes de gobierno electrónico, entre las que se destacan Mendoza, Santa Fe, San Luis y Corrientes. En todos los casos, se observa que los objetivos están centrados en la modernización del estado a partir de la mejor calidad de atención, la reducción de costos administrativos –incluido el tiempo de los procesos-, el aumento de la transparencia y participación y el cierre de la brecha digital a partir de la difusión de las nuevas tecnologías.

En paralelo, también se han desarrollado planes municipales de gobierno electrónico, aunque con menor nivel de desarrollo explícito de una agenda de corto-mediano plazo. Este es el caso de las ciudades de Córdoba, Rosario, Santa Fe, San Fernando, Tigre, Santiago del Estero, San Luis, Tilcara, Junín, etc. Muchos de los cuales se encuentran integrados a la red Civitas.

---

<sup>38</sup> El mapa de las regiones se encuentra disponible en

<http://www.forosgov.sgp.gov.ar/sitio/index1.html>

<sup>39</sup> <http://www.forosgov.sgp.gov.ar/sitio/noa/noa.html>

<sup>40</sup> <http://www.forosgov.sgp.gov.ar/sitio/mendoza/cuyo.html>

<sup>41</sup> Disponible en [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cofefup/documentos/docs/Decreto\\_1824-2002\\_Plan\\_Estrategico\\_de\\_gobierno\\_electronico\\_para\\_la\\_pcia\\_de\\_Bs\\_As.pdf](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cofefup/documentos/docs/Decreto_1824-2002_Plan_Estrategico_de_gobierno_electronico_para_la_pcia_de_Bs_As.pdf)

<sup>42</sup> Disponible en [www.ec.gba.gov.ar](http://www.ec.gba.gov.ar).

### El nivel de desarrollo relativo de los programas

Ahora bien, cabría preguntarse por el impacto en términos de tránsito al gobierno electrónico de las distintas iniciativas nacionales y provinciales. En términos generales, se observa que en los diferentes planes el fin de las políticas consiste en la mejora en la relación con el ciudadano, el aumento de la eficiencia pública y el cierre de la brecha digital.

En este sentido, parecería haber plena congruencia entre los planes nacionales, provinciales y municipales, aunque es esperable que cualquier plan, de cualquier nivel, tenga por objetivo avanzar hacia un mejor gobierno. La pregunta entonces es en qué medida la implementación de estos planes conduce a potenciar cada uno de ellos o, por el contrario, conduce a la duplicación de esfuerzos. Esto es, si no se coordinan los sistemas, se promueve la interconectividad entre dependencias y se establecen estándares mínimos, entonces se corre el riesgo de generar espacios virtuales incompatibles entre sí, lo que desde luego disminuye el impacto agregado de cada una de las iniciativas.

Debido a la novedad del fenómeno –la mayoría de los planes datan de los últimos cinco años- aún no es posible establecer conclusiones definitivas respecto del sendero de desarrollo que está siguiendo cada provincia o municipio. En este sentido, los Foros Regionales parecerían ser el elemento por excelencia para evitar los riesgos de la falta de coordinación. Sin embargo, como se mencionara, solo dos de las regiones han realizado dichos foros y sólo una de ellas en más de una oportunidad.

En relación al acceso universal, es difícil pensar que la combinación de esfuerzos puedan disminuir su impacto. De hecho, es esperable que cada plan de conectividad contribuya a avanzar hacia la conectividad universal. Al respecto, se observa que para el año 2005 se estimaba que existían alrededor de 21 usuarios de internet cada 100 habitantes, lo que coloca a la Argentina entre los países de mayor penetración de la región latinoamericana, cercanos a los valores de países como Brasil (22.5) y Chile (25). Desde luego, la comparación con los países desarrollados pone de manifiesto el camino que aún queda por recorrer. En España la relación es de 42.8 cada 100, en Alemania 46.46 y en Estados Unidos 69.1. (ITU, 2007)

A pesar de la diferencia entre Argentina y el promedio de los países desarrollados, la relación entre usuarios y habitantes se ha incrementado significativamente desde 1998, año en que comienza la implementación sistemática de los planes. Mientras que en ese año se estimaba que existía menos de 1 usuario cada 100 habitantes, en 2001 esta relación había crecido a 10 cada 100 y hacia 2003 se encontraba en 13 cada esto. En otras palabras, entre 1998 y 2005 la cantidad de usuarios se había multiplicado por 20 y sólo entre 2002 y 2005 el crecimiento fue cercano al 40%.

Sin embargo, se observa que en Argentina el costo de internet continúa siendo elevado. Hacia 2005, el costo de 20 horas de internet por mes equivalía al 5% del PBI per cápita, lo que claramente da una pauta de la necesidad de continuar con los esfuerzos en materia de reducción del costo de dicho servicio. Aunque este valor es menor que el registrado en Brasil y Colombia (6% y 8%, respectivamente), es mayor al que se registra en España o Chile (1% y 4%). (OSILAC, 2007) En relación a la adquisición de equipos, mientras que el costo de una computadora estándar se ubica entre los 1500 y los 2000 pesos, el ingreso

total de más del 50% de los hogares no supera los \$1500 y sólo a partir del séptimo decil en la escala el ingreso se ubica por encima de los \$2000<sup>43</sup>. (INDEC, 2007) En otras palabras, aún en el marco de un programa de acceso a computadoras personales como es el Mi PC, el costo de estos aparatos continúa siendo restrictivo para la mayoría de la población.

En lo que respecta al acceso de las empresas a internet los planes parecen haber sido más exitosos –aunque desde luego, existen incentivos económicos más fuertes a la incorporación de TICs entre las firmas que entre las familias. Como se mencionara, hacia 2001, más del 80% de las firmas manufactureras contaban con acceso a internet y utilizaban correo electrónico y alrededor del 50% poseía sitio web. En 2004, el porcentaje de empresas con conexión a internet había ascendido a 93% y más del 60% de las firmas contaban con sitio web. (INDEC, 2006) En términos internacionales, Argentina se ubica por encima de la media latinoamericana: en Brasil, por ejemplo, estos porcentajes equivalen al 95% y 56% del entramado industrial respectivamente, en Cuba 60% y 17% y en México 55% y 7.2%<sup>44</sup>. A diferencia de lo que ocurre con las familias, los valores registrados por las empresas argentinas no se encuentran tan distantes de los valores registrados en los países desarrollados: España el porcentaje de firmas con acceso a internet es de 93% y un 55% cuenta con sitio web y en Canadá los porcentajes alcanzan el 95% y 64%.<sup>45</sup> (OSILAC, 2007, INE España, 2007 y EUROSTAT, 2007).

El último de los ejes que quedaría por revisar es el nivel de avance de los e-servicios y el tránsito a un mejor gobierno. Entre 2004 y 2005, la Argentina pasó del puesto 32 al puesto 34, ubicándose entre los 50 países de mayor nivel de preparación para el gobierno electrónico, de acuerdo al e-government index<sup>46</sup>, calculado por las Naciones Unidas (2005). Durante ese mismo período, la Argentina pasó de un índice de 0.5871 a un valor de 0.5971, superior al valor registrado para el promedio de Latinoamérica (0.4643) y levemente inferior al promedio europeo (0.6012). Al respecto, es importante destacar que el índice se compone de tres medidas: un indicador sobre las características web, otro sobre la infraestructura y un tercero sobre las capacidades humanas. Es justamente éste último el que distingue a nuestro país, alcanzando un valor de 0.96 (cuando el valor máximo del ranking mundial es 0.99).

En relación a los sitios web, [www.gobiernoelectronico.gov.ar](http://www.gobiernoelectronico.gov.ar) es definido como una vidriera, donde la interacción es unidireccional aunque también se aclara que la disposición de la información es clara y fácilmente comprensible, donde la distinción por categorías permite una rápida visualización de los contenidos. El índice sofisticación de sitios web<sup>47</sup> coloca a la Argentina en un nivel relativo

---

<sup>43</sup> Para el cálculo de los deciles se consideró la escala de ingreso total familiar. Datos para el total de aglomerados urbanos.

<sup>44</sup> Brasil, datos correspondientes al año 2005, Cuba y México, 2004.

<sup>45</sup> España, datos correspondientes al año 2006 y Canadá, año 2004.

<sup>46</sup> El índice de e-government readiness es definido como una medida compleja de “capacidad y predisposición de los países para utilizar el e-governemt como medio para el desarrollo de las TICs” y surge de la combinación de tres indicadores complejos basados en las características del sitio web oficial, la disponibilidad de infraestructura de telecomunicaciones y la existencia de recursos humanos calificados. Para un mayor desarrollo de la composición del índice ver “UN Global E-government Readiness Report 2004 Towards Access for Oportunity” (UN, 2004).

<sup>47</sup> El Índice de Medida Web consiste en estimar el grado de complejidad de los portales oficiales a partir de un modelo de cinco etapas de preparación para el gobierno electrónico en donde cada etapa representa un determinado nivel de complejidad y aprovechamiento de las herramientas TICs. De forma similar al índice utilizado en Europa, a partir de asignar ponderaciones a cada uno de los e-servicios definidos en el modelo se obtiene un indicador complejo que permite rankear a los diferentes países. Las etapas van desde la simple disponibilidad de información hasta la interacción completa online. Para mayor

superior al obtenido para el ranking de gobierno electrónico. En este caso, la Argentina se ubica en el puesto 24, con un índice de 0.6577, levemente superior al valor registrado en 2004 (0.6429). En términos de complejidad de la interacción, nuestro país se ubica en torno a los niveles medios mundiales, con 100% de “presencia emergente” (primer estadio en complejidad), lo que implica que en términos de información es un sitio completo y sus contenidos son de fácil acceso, un 83% en términos de “presencia mejorada” (segundo estadio), es decir que provee de información de archivo –documentos, leyes, reglamentaciones-, 74% en relación a la presencia interactiva (estadio 3), que incluye la posibilidad de descargar formularios y contactarse por mail, 39% respecto de la presencia transaccional (cuarta etapa), lo que implica la interacción bidireccional y sólo un 24% de presencia interconectada (quinta etapa), donde se supone una interacción completamente digitalizada. El resultado final es un nivel de presencia de 62%. En términos relativos, se ubica entre los niveles superiores del ranking, aunque por debajo de los valores alcanzados por países como Brasil (71%), Chile (86%) y México (78%). (UN, 2005)

La disponibilidad de información comparable a nivel provincial y municipal es casi inexistente por lo que es necesario recurrir a informes parciales sobre aspectos particulares del gobierno electrónico, realizados básicamente respecto de las ciudades capitales y principales municipios de nuestro país. El Índice de Acceso Público a la Información Fiscal, calculado por el IERAL (2007), estima el porcentaje de información fiscal relevante publicada en los sitios web oficiales (presupuesto, legislación tributaria, stock de deuda, ordenanzas municipales), por lo que se asocia este índice a un proxy de transparencia. En el año 2007, y para una muestra de 100 municipios –pero que incluye al menos uno por provincia-, es posible observar fuertes dispersiones al interior del grupo, aunque un notable crecimiento de la presencia web. En efecto, entre 2003 y 2007, dada la muestra antes mencionada, el porcentaje de ciudades con sitio web oficial pasó de 63% a 90%. Sin embargo, dado un valor promedio del índice de 0.29, sólo 18 de los 100 municipios alcanzan un valor superior a 0.5.

A pesar de estas dispersiones, es importante notar que entre 2006 y 2007, el valor promedio alcanzado por el índice se incrementó un 25% (de 0.23 a 0.29), lo que podría estar indicando un relativo avance en términos de acceso público a la información en cuestión.

Otro índice calculado para un grupo de municipios de la Argentina es asociado al nivel de desarrollo de las páginas web oficiales. Este índice es similar al que utiliza la Unión Europea y las Naciones Unidas y para el caso de Argentina es calculado por la Cátedra Software, de la Universidad de San Andrés (2006). El análisis consiste en una estimación del grado de complejidad de los servicios ofrecidos online, desde la etapa de información –sólo es posible descargar información general- hasta el nivel más complejo de interacción, donde el trámite se realiza completamente de forma online. Dado un valor máximo de 18 puntos, el promedio para los 72 municipios (que dan cuenta del 57% de la población argentina) incluidos en el informe fue de 5.59 para el año 2006. Nuevamente se observan fuertes dispersiones al interior de la muestra, en especial si se analiza por regiones. Mientras que para la región del Gran Buenos Aires el valor es de 6.42 y 6.31 para la región Pampeana, la región de Cuyo alcanza un valor promedio de 4.25 y el Noreste 4.79.

## **Diagnóstico de la situación actual y justificación de la investigación**

---

detalle ver “UN Global E-government Readiness Report 2004 Towards Access for Opportunity” (UN, 2004).

### El camino por delante

Ahora bien, a pesar de estos indicadores y de los numerosos planes implementados, no es posible encontrar en las páginas oficiales de carácter nacional, estadísticas asociadas al gobierno electrónico en nuestro país, así como tampoco informes de gestión ni documentos asociados a dichos programas –más allá de los decretos o leyes que les dieron origen. A diferencia de lo que sucede en Europa, donde los planes son monitoreados con indicadores claros, en el caso de Argentina es difícil establecer si hemos avanzado o, por el contrario, si el Plan de Gobierno Electrónico aún no está dando resultado. Por ejemplo, uno de los ejes del Plan –sino el objetivo final- es el de avanzar hacia un mejor gobierno, para lo cual es imprescindible mejorar la relación con el ciudadano. Sin embargo, si uno vive en el Gran Buenos Aires y desea reponer su documento nacional de identidad es preciso aguardar entre seis meses y dos años entre la solicitud del nuevo documento y el retiro de la oficina del registro civil regional. El tiempo que toma este tipo de trámites se ha mantenido constante en los últimos años, de hecho, se han habilitado oficinas en la Capital Federal para realizar los documentos pero para obtener un turno es preciso estar reservando el lugar desde horas muy tempranas de la madrugada. En pocas palabras, aún sin indicadores, existen algunos indicios del grado de avance en la mejora con el ciudadano.

Otro aspecto donde se pone a prueba no sólo el nivel de avance del gobierno electrónico sino el sistema de medición existente (disponibilidad de servicios y características de los planes) es la multiplicidad de información que se pone a disposición del público. Si uno accede a la sección de colectivos y micros, dentro de la sección de transporte del portal [www.argentina.gov.ar](http://www.argentina.gov.ar) es posible encontrar, por ejemplo, la historia del colectivo –incluso un apartado sobre los viejos trolebuses-, los deberes y derechos de los usuarios y reglamentaciones sobre gratuidad para discapacitados y líneas de atención gratuitas. Sin embargo, no es posible encontrar un link con información sobre recorridos, sobre frecuencias, ni tarifas, ni demás cuestiones asociadas a viajar en este medio de transporte. Al mismo tiempo, existe un breve espacio destinado a los micros de corta y media distancia pero la información allí disponible corresponde únicamente para la terminal de Retiro, en la Capital Federal. Esto pone de manifiesto que mucha información online no implica ni mejor gobierno ni mejor calidad de atención.

También se observa la situación contraria, la información relevante está disponible pero el servicio en sí mismo es deficiente. En relación también al transporte, quizá el ejemplo más claro se encuentre en la Ciudad de Córdoba. A partir de la página oficial ([www.cordoba.gov.ar](http://www.cordoba.gov.ar)) es posible acceder a la información sobre transporte, incluyendo las tarifas y algunos recorridos, sin embargo, la irregularidad en la frecuencia del servicio y la escasa cantidad de unidades conduce a que les sea imposible a los pasajeros estimar horarios o viajar de forma medianamente comfortable. Una vez más, es evidente que disponer de una guía de información online contribuye a facilitar la tarea de los contribuyentes pero eso no conduce automáticamente a mejorar los servicios, menos aún a un mejor gobierno.

Desde luego, no es posible obviar algunos avances que se han logrado, como la posibilidad de pagar impuestos por internet –con algunas excepciones, como el impuesto a los ingresos brutos de la Capital Federal-, la facilidad con que es posible acceder a la información sobre documentación requerida para trámites nacionales y provinciales, la disponibilidad de espacios de contacto y la existencia de archivos de documentación legislativa. Por ejemplo, a través de [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar) se pueden descargar leyes, decretos y normas, las cuales pueden buscarse tanto por número como por contenido.

También es importante el desarrollo en materia de turismo llevado adelante por la Secretaría de Turismo de la Nación y las distintas Secretarías Provinciales. A través de los sitios respectivos es posible acceder a toda la información turística necesaria para recorrer la Argentina, y, en el caso Secretaría Nacional relativo al turismo en Patagonia, incluso es posible contactar a un asistente en línea ([www.epatagonia.gov.ar](http://www.epatagonia.gov.ar)).

En síntesis, los indicadores comparables internacionalmente tienen la ventaja de orientar y situar en términos relativos el avance en materia de gobierno electrónico. Sin embargo, para hacerlos comparables es necesario eliminar justamente las especificidades nacionales, que en el caso del gobierno éstas se vuelven una cuestión clave. Desde luego la posibilidad de compararnos permite situarnos en contexto e identificar mejores prácticas o caminos de mejora pero un nivel de presencia elevado o un grado importante de sofisticación tecnológica no implica necesariamente un mejor gobierno. En otras palabras, es necesario avanzar en el gobierno electrónico no a partir de cumplimentar los ítems de un indicador complejo –que a su vez posee por detrás numerosos supuestos- sino a partir de la búsqueda de satisfacción de las necesidades de la demanda. Buscar cumplir con un indicador equivale a suponer que todos los ciudadanos del mundo demandan lo mismo, equivale a igualar las necesidades de un europeo con un latinoamericano y de un brasilero con un argentino.

El camino recorrido por otras naciones y aprender de las experiencias contribuye a mejorar la calidad de los planes pero los ejes de dicho plan deben partir de las necesidades reales de aquellos destinatarios del plan. Es probable que en algunos ámbitos del gobierno la digitalización conduzca a una mejor interacción (a nadie le gusta hacer fila para pagar) pero también es probable que en otros ámbitos lo mejor para el ciudadano pase por ser atendido por un empleado informado, en un ambiente confortable y en un tiempo razonable.

### *El enfoque teórico propuesto*

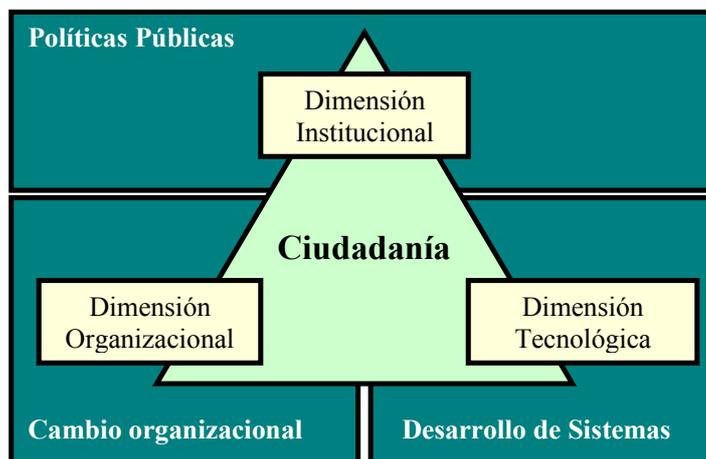
De lo desarrollado en los párrafos anteriores se desprende que el tránsito al gobierno electrónico es un proceso que requiere del desarrollo de una agenda sistémica que contemple no sólo los objetivos nacionales sino además las metas provinciales y municipales. Es decir, si se pretende avanzar hacia un mejor gobierno y la conectividad universal, será necesario articular los planes de desarrollo de los diferentes niveles de gobierno así como también articular éstas metas con las necesidades de la demanda y las características organizacionales.

Aplicar mecanismos de monitoreo utilizados en otras regiones del mundo permite, una vez más, establecer posiciones relativas, sin embargo, también supone que los elementos que ponen de manifiesto los avances son los mismos. Es decir, aplicar un indicador de sofisticación del sitio web, supone que sólo avanzando en la complejidad tecnológica se avanza en su utilidad y utilización, lo que no necesariamente es así. Esto no implica desconocer la importancia de los indicadores que actualmente se utilizan, por el contrario, parece necesario avanzar en la identificación de los factores clave que permitan conocer los niveles de progreso y las causas de éxito o fracaso, a fin de complementar la información existente.

Por esto, el marco general propuesto para el análisis del tránsito al gobierno electrónico es el esquematizado en la figura 1. Como puede observarse, la puesta en práctica de la agenda digital implica la dimensión institucional –marco regulatorio general, políticas públicas, explícitas, generación de consensos, esfuerzos sistémicos-; la dimensión tecnológica –hardware, software, recursos humanos- y la dimensión

organizacional –cambios en la administración, en los procesos, en las rutinas, en la interacción con los ciudadanos. Sin la cooperación de los tres vértices, o ante la falta de alguno de ellos, la implementación de una agenda digital puede enfrentar obstáculos difíciles de sortear, que conducen, en última instancia, a un bajo impacto de los esfuerzos realizados.

La implementación del e-government implica enfrentar y superar los obstáculos que todo cambio implica: costos, resistencia al cambio, falencias en el marco regulatorio, obsolescencia tecnológica en la administración pública, profundización de la brecha social,



fragmentación de la administración, inercia institucional, etc. Los diferentes costos y obstáculos refuerzan nuevamente la importancia de entender el e-government como un proceso que sólo es posible si confluyen en él la decisión política, la tecnología y la innovación organizacional.

**FIGURA 1**

Si la implementación del e-government debe ser un medio para el desarrollo de servicios orientados al ciudadano, entonces, la dinámica de funcionamiento de los tres vértices debe interactuar con las demandas de información y conocimiento de la ciudadanía. Desde el vértice institucional esto implica el desarrollo de políticas de acceso, tanto en materia de infraestructura como de capacidades. Desde el vértice tecnológico implica el desarrollo particular de la interfase y desde el vértice organizacional implica el desarrollo de contenidos y espacios de interacción, aprendizaje y mejora.

Así, por ejemplo, la implementación de software de tipo enlatado, sin ninguna adaptación a los procesos específicos de área administrativa dificulta la operatoria de la misma, lo que conduce, en última instancia, a una baja utilización del mismo. En consecuencia, tanto como se requiere la protocolización de procedimientos para incrementar la eficiencia y eficacia de los mismos con la implementación de TICs, también se requerirá del desarrollo de adaptaciones y software capaz de dar respuesta a las particularidades de proceso.

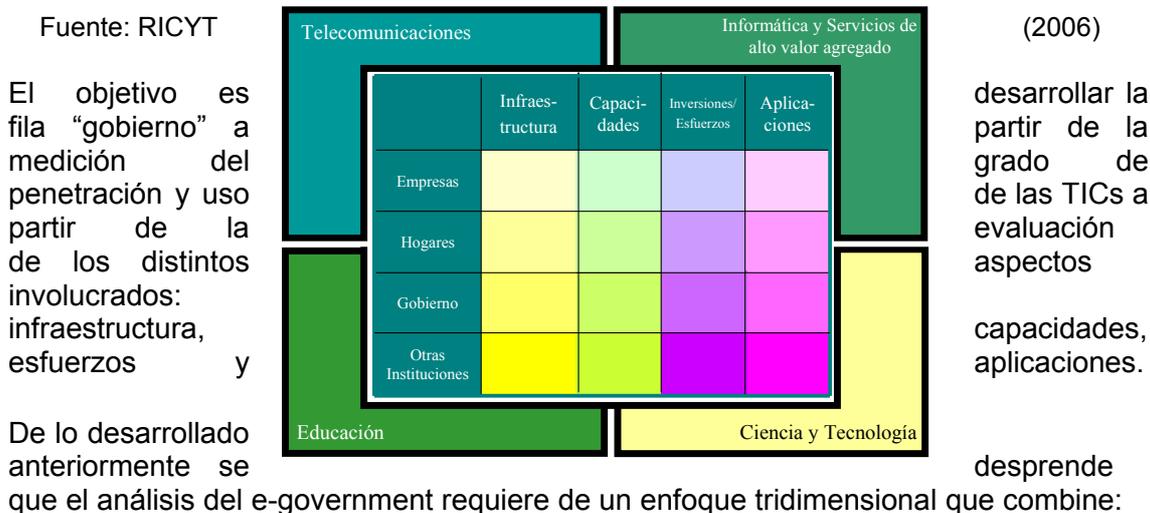
De forma análoga, la realización de esfuerzos en materia de infraestructura, sin la creación de las capacidades necesarias entre los recursos humanos generará un uso no óptimo de dicha infraestructura. De forma inversa, la implementación de cualquier nueva tecnología demandará de esfuerzos deliberados y sostenidos. Claramente la inversión inicial es la de mayor importancia relativa, pero la implementación y mejora en el uso de las TICs solo se sostienen si los esfuerzos son sostenidos.

Finalmente, no es posible obviar la necesidad de desarrollar e implementar políticas públicas de acceso. Tan importante como la disponibilidad de servicios públicos es la efectiva utilización de los mismos por parte de los ciudadanos. Esto implica esfuerzos deliberados en materia de infraestructura de acceso público y desarrollo de competencias en la población. De lo contrario, se corre el riesgo de generar un proceso de exclusión entre la población que no puede acceder a las TICs en los mercados privados.

#### *Principales lineamientos metodológicos*

Para el abordaje metodológico se considera apropiado recurrir a la aplicación de la Matriz de Indicadores de la Sociedad de la Información y el Conocimiento (RICYT, 2006) –figura 2. Como puede observarse, el esquema está conformado por dos áreas. Por un lado se encuentran las actividades de base, las cuales dan soporte al desarrollo de la Sociedad de la Información. Por el otro, se encuentra la "Submatriz de Difusión y Aprovechamiento de la Información y el Conocimiento", la que se compone de cuatro columnas y cuatro filas. Las columnas expresan las principales variables teóricas o ejes temáticos a evaluar y las filas los actores sociales y económicos.

**FIGURA 2**



- a) el estudio de las tecnologías que dan soporte a las distintas actividades de gestión y cuyo objetivo es la mejora en la eficiencia de la administración pública,
- b) el estudio de la disponibilidad de servicios públicos ofrecidos a través de medios electrónicos y de forma on-line y
- c) la efectiva utilización de dichos servicios por parte de los ciudadanos.

Las dos primeras dimensiones responden a un abordaje desde la oferta y tienen por objeto estudiar el grado de desarrollo e implementación de las denominadas tecnologías back office en el caso de la primera dimensión y las tecnologías front office en el caso de la segunda.

La tercera dimensión se asocia a los abordajes desde la demanda y tiene por objetivo estudiar el grado en que las familias y empresas efectivamente acceden a los servicios electrónicos brindados por los organismos públicos. Esta dimensión es la que incluye el análisis de la brecha digital y los obstáculos –materiales y cognitivos- que enfrentan los ciudadanos.

En el marco del presente proyecto, se pretende analizar de forma integral el nivel de penetración de las TICs a partir de un estudio centrado en la oferta pero con el objetivo final de incluir en el estudio las posibles limitaciones de la demanda.

Para esto, se pretende estudiar las cuatro variables teóricas clave de la matriz en un grupo seleccionado de actividades municipales asociadas al back office. Como puede observarse en la figura 3, se pretende conocer la situación en materia de TICs de tres tipos de actividades: atención al vecino, mesa de entradas y catastro.

**FIGURA 3**

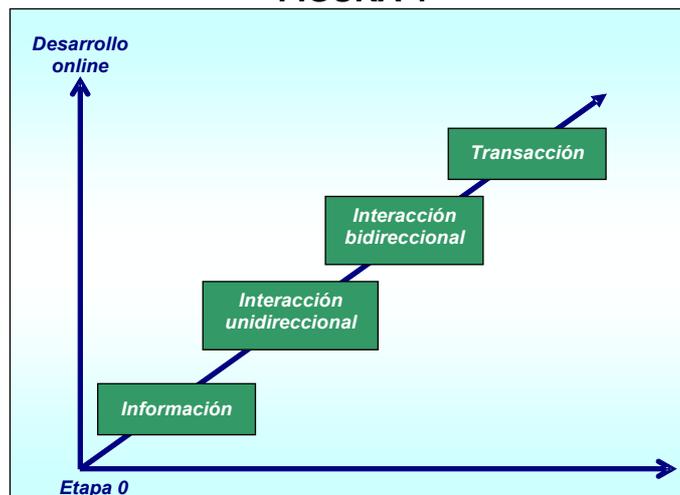
		Infraestructura	Capacidades	Inversiones /Esfuerzos	Aplicaciones
Atención al vecino	Personalizada				
	Digital				
Mesa de Entradas	Personalizada				
	Digital				
Catastro	Actual				
	Digital				

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ricyt (2006)

En los tres casos, se pretende estudiar la disponibilidad y potencialidades de las herramientas informáticas como soporte pero también como medios de interacción. Lo que implica tanto un análisis en términos de situación actual pero también el análisis en términos de potencialidades. Esto es, la atención al ciudadano a través de medios electrónicos pero también a través del contacto personal, la situación en materia de soporte digital a mesa de entradas así como también el grado de desarrollo de la mesa de entradas digital y el nivel de penetración de TICs como soporte a las actividades catastrales pero también los desafíos y oportunidades que plantea el desarrollo del catastro digital.

Por otro lado, y debido tanto a su utilidad analítica como a la existencia de experiencias de medición a nivel nacional e internacional (Capgemini, 2006; UdeSA, 2006) se complementará la matriz con el estudio del front office a partir del análisis de disponibilidad de servicios públicos on-line desarrollado por la Unión Europea (Dirección General para la Información y Media, 2005). Como su nombre lo indica, este tipo de análisis permite medir el grado de desarrollo del front office a partir de los portales oficiales de los organismos públicos así como también el nivel de desarrollo de cada uno de los estadios de informatización. Como puede observarse en la Figura 4, este análisis tiene por objeto establecer si los servicios brindados por la página web se limitan a brindar información (etapa 1), si permite la interacción unidireccional a partir, por ejemplo, de la descarga de formularios (etapa 2), si la interacción es bidireccional (etapa 3) o si se encuentra en un nivel de desarrollo donde la interacción entre la administración pública y el ciudadano es completamente virtual (etapa 4).

**FIGURA 4**



Fuente: Dirección General para la Sociedad de la Información y Media en RICYT (2006)

Cabe aclarar aquí, y siguiendo con lo planteado por Kaufman (2007), que una de las principales críticas que ha recibido esta metodología es entender la implementación de TICs como un proceso lineal donde el completo desarrollo de una etapa posibilita avanzar hacia la siguiente. En este sentido, en el presente proyecto se asume que la implementación de TICs es, por el contrario, un proceso iterativo y no homogéneo entre los distintos sectores o servicios ofrecidos por el municipio. Se acepta que es posible encontrar distintas etapas de desarrollo dependiendo tanto del tipo de tecnología asociada como de las características del servicio en cuestión. Por ejemplo, no es lo mismo el grado de desarrollo que se puede alcanzar en materia de “atención al vecino” como el que es posible alcanzar en lo concerniente a las habilitaciones industriales, donde interviene no sólo el organismo municipal sino además organismos provinciales, nacionales, y organizaciones profesionales.

En consecuencia, la utilización de este enfoque pretende posibilitar el diagnóstico de situación (estado de informatización) de los principales servicios públicos que son usualmente ofrecidos por los sitios web de la administración pública.

La combinación de ambas metodologías permitirá generar un diagnóstico de la situación actual del grado de desarrollo del gobierno digital que incluya la disponibilidad y utilización de tecnologías back office y de servicios públicos on-line pero que al mismo tiempo identifique obstáculos y espacios de mejora en lo relativo a la implementación, acceso y uso de TICs en el nivel municipal de la administración pública.

## Bibliografía

Artopoulos, A. and M. Méndez (2007). **“TICs y desarrollo: conocimiento y cultura”**. En: La innovación ya no es lo que era: impactos meta-tecnológicos en las áreas metropolitanas. S. Finklelevich. Buenos Aires, Editorial Dunken. ISBN: 978-987-02-2352-8.

CEPAL (2005). **“Hacia un plan de Acción de América Latina y el Caribe para la Sociedad de la Información. eLAC 2007”** Disponible en [WWW.ELAC2007.INFO](http://WWW.ELAC2007.INFO).

\_\_\_\_\_ (2007). **“Modelo multi-dimensional de medición del gobierno electrónico para América Latina y el Caribe”** Colección Documentos de Proyectos, Chile 2007. Disponible en <http://www.cepal.org/SocInfo>.

Comisión de las Comunidades Europeas (2000). **“eEurope 2002. Una Sociedad de la Información para Todos”**. Plan de Acción preparado por el Consejo y la Comisión Europea para el Consejo Europeo de Feira, Bruselas, junio 2000. Disponible en [http://ec.europa.eu/information\\_society/eeurope/2005/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/2005/index_en.htm)

\_\_\_\_\_ (2002). **“eEurope 2005: Una sociedad de la información para todos”**, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento

Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, Bruselas, Mayo. Disponible en [http://ec.europa.eu/information\\_society/eeurope/2005/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/2005/index_en.htm)

\_\_\_\_\_ (2004). **“Revisión intermedia del Plan de acción eEurope 2005”** Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, Bruselas, febrero. Disponible en <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l24226.htm>.

\_\_\_\_\_ (2005). **“i2010 – Una sociedad de la información europea para el crecimiento y el empleo”** Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, Bruselas, junio. Disponible en [http://ec.europa.eu/information\\_society/eeurope/i2010/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/index_en.htm)

\_\_\_\_\_ (2007). **“i2010 - Informe anual sobre la sociedad de la información 2007”** Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, Bruselas, marzo. Disponible en <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l24226.htm>.

European Commission (2003). **“The role of e-Government for Europe’s Future”**, Bruselas, 2003. Disponible en [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)

EUROSTAT (2007). “Euroindicators database”. Disponible en [www.epp.eurostat.ec.europa.eu](http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu).

Finklelevich, S. (2007) **“La innovación ya no es lo que era: impactos meta-tecnológicos en las áreas metropolitanas”**. Buenos Aires, Editorial Dunken. ISBN: 978-987-02-2352-8.

García-Legaz Ponce, J. (2001). **“Dos años del plan de acción e-Europa: Balance y Perspectiva”**, Revista Economía Industrial Nro. 338, 2001.

Gil García, J. R., & Luna Reyes, L. F. (2003). **“Towards a Definition of Electronic Government: A Comparative Review”**. En A. Mendez-Vilas, J. A. Mesa Gonzalez, J. Mesa Gonzalez, V. Guerrero Bote & F. Zapico Alonso (Eds.), “Techno-legal Aspects of the Information Society and New Economy: An Overview”. Badajoz, Spain: Formatex.

\_\_\_\_\_ (2006). **“Integrating Conceptual Approaches to EGovernment”**. En M. Khosrow-Pour (Ed.), Encyclopedia of E-Commerce, E-Government and Mobile Commerce (pp. 636-643). Hershey, PA: Idea Group Inc.

IDABC (2005). **“The impact of e-government on competitiveness, growth and jobs”**. IDABC eGovernment Observatory, Background Research Paper, Bruselas. Disponible en <http://europa.eu.int/idabc/egovo>.

IERAL (2007): **“Construyendo las bases para una mayor transparencia de las cuentas públicas. 1º Parte: Estudio del grado de acceso público a la información fiscal en los municipios argentinos- Segunda medición anual”** Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL), Fundación Mediterránea, Noviembre 2007. Disponible en [www.cargafiscal.com.ar](http://www.cargafiscal.com.ar).

INDEC (2003). **“Segunda Encuesta Nacional de Innovación y Conducta Tecnológica de las Empresas (1998-2001)”**, INDEC - SECyT - CEPAL. Buenos Aires, Argentina. ISSN: 950-896-339-5.

\_\_\_\_\_ (2006). **“Encuesta Nacional a Empresas sobre Innovación, I+D y TICs (2002-2004)”**. Buenos Aires, Argentina, SECYT-INDEC.

\_\_\_\_\_ (2007). **“Encuesta Permanente de Hogares”**. Disponibles en [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)

INE España (2007). **“Encuesta de uso de TIC y Comercio Electrónico (CE) en las empresas 2006-2007”**. Instituto Nacional de Estadística, España. Disponible en [www.ine.es](http://www.ine.es)

ITU, (2007). **“ICT Eye”**. Disponible en [www.itu.int](http://www.itu.int)

Kaufman, E. (2007). **“Sobre políticas y modelos de gestión para el gobierno electrónico y la sociedad”**. En **“Políticas Públicas y tecnologías”**. E. Kaufman. (coord). Buenos Aires, Argentina, La Crujia eds. ISBN 978-987-601-030-6.

Lugones, G., Peirano, F., Bianco, C. y Zalazar, M. (2003). **“Indicadores de la Sociedad del Conocimiento e Indicadores de Innovación”** Vinculaciones e implicancias conceptuales y metodológicas. Nuevas Tecnologías de Información y comunicación. En **“Los límites en la economía del conocimiento”**, F. Boscherini, M. Novick y G. Yoguel (comp), Ed. Miño y Dávila. Buenos Aires, Argentina. ISBN: 84-95294-21-4.

Maeso, O. y Hilbert, M. (2006). **“Centros de Acceso Público a las TIC en América Latina: Características y Desafíos”**. Documentos de Proyecto, CEPAL. Santiago de Chile, Chile, marzo. Disponible en: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/3/26273/P26273.xml&xsl=/ddpe/tpl/p9f.xsl&base=/socinfo/tpl/top-bottom.xsl>

Naciones Unidas (2005). **“UN Global E-government Readiness Report 2005. From E-government to E-inclusion”**. Department of Economic and Social Affairs Division for Public Administration and Development Management, Naciones Unidas, Nueva York, 2005. Disponible en [www.unpan.org](http://www.unpan.org).

\_\_\_\_\_ (2004). **“UN Global E-government Readiness Report 2004 Towards Access for Opportunity”** Department of Economic and Social Affairs Division for Public Administration and Development Management, Naciones Unidas, Nueva York, 2004 Disponible en [www.unpan.org](http://www.unpan.org).

OSILAC (2007). **“Monitoreo del eLAC2007: avances y estado actual del desarrollo de las Sociedades de la Información en América Latina y el Caribe”**. Observatorio para la Sociedad de la Información en Latinoamérica y el Caribe (OSILAC), Chile, agosto. Disponible en: [www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/29945/P29945.xml&xsl=/ddpe/tpl/p9f.xsl&base=/socinfo/tpl/top-bottom.xsl](http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/29945/P29945.xml&xsl=/ddpe/tpl/p9f.xsl&base=/socinfo/tpl/top-bottom.xsl)

OECD (2003). **“The e-Government Imperative”**. París, Francia. ISBN 92-64-10117-9.

Quevedo, L. (2007). **“El desafío público en la Sociedad del Conocimiento. Políticas Públicas y tecnologías”** E. Kaufman. (coord). Buenos Aires, Argentina, La Crujia eds. ISBN 978-987-601-030-6.

ORBICOM (2005). “From the Digital Divide to Digital Oportunities. Measuring infostates for development”. G. Sciadas (ed). Claude-Yves Charron Publisher. ITU-ORBICOM, Canadá. ISBN: 2-922651-05-3.

Rabadán S. y Bassi, R. (2002). **“Centros Tecnológicos Comunitarios: La experiencia argentina”**. Apropriación Social de Tecnologías de la Información y la Comunicación en América Latina y el Caribe. **Perú, 17-24 de marzo del 2002. Disponible en:** <http://www.links.org.ar>

RICYT (2006). **“Manual de Lisboa. Pautas para la interpretación de los datos estadísticos disponibles y la construcción de indicadores referidos a la transición de Iberoamérica a la Sociedad de la Información”**, RICYT - ISCTE/Universidad de Lisboa, 2006. Disponible en [www.ricyt.edu.ar](http://www.ricyt.edu.ar).

SGP (2007): **“Plan Nacional de Gobierno Electrónico”**. Subsecretaría de la Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros, República Argentina. Disponible en [www.sgp.gov.ar](http://www.sgp.gov.ar).

Universidad de San Andrés (2006). **“Análisis de páginas web municipales en Argentina”**. Cátedra Software AG – Alianza Sumaq en eGovernment. Universidad de San Andrés, Buenos Aires, Noviembre 2006.

Valenti, P. (2002). **“La sociedad de la Información en América Latina y el Caribe: TICs y un nuevo marco institucional”** Revista CTI+I N° 2, Enero-Abril. OEI.

WSIS, (2003). **“Declaración de Bávoro. Informe de la Conferencia Regional de América Latina y el Caribe para la CMSI”**. Documento wsis/pc-2/doc/7-s, Bávoro, febrero. Disponible en [WWW.ITU.INT](http://WWW.ITU.INT).