

Construyendo una nueva gobernanza a través del e-Gobierno: una visión de la OCDE*

Edwin Lau

En un momento en el que “buena gobernanza” se vuelve una palabra de moda en los países en desarrollo, el término “e-gobernanza” (*e-governance*) parece prometer una visión aún más utópica, con connotaciones de modernidad y afluencia. Pero, ¿qué es lo que queda del concepto al quitar el brillo de la tecnología?

Buena gobernanza es un concepto poderoso por sí mismo, tanto en países desarrollados como en desarrollo, por las promesas de sus beneficios. Con una estructura de incentivos dentro de un sistema basado en el desempeño, y haciendo este sistema transparente y con rendición de cuentas para todos los grupos de interés (jugadores), se puede reducir la corrupción, incrementar la eficiencia gubernamental y mejorar la distribución de los recursos públicos. Además, el agregar mecanismos para la retroalimentación y la participación, promete no sólo mejores políticas sino también una mejor implantación e instrumentación de éstas, mayor confianza de la ciudadanía en el gobierno y un mejor ambiente para los negocios y la inversión.

Las tecnologías de información y comunicaciones (TIC) aplicadas al gobierno proporcionan herramientas poderosas para lograr este propósito, pero a la vez, hacen surgir más y nuevas preguntas sobre la gobernanza y las compensaciones que deberán ser negociadas con los ciudadanos y las empresas, mientras los gobiernos intentan cambiar su funcionamiento para poder entregar servicios más responsivos y volverse más eficientes y abiertos.

Competencia entre objetivos del e-Gobierno

Al acercar a países miembros a discutir su experiencia en relación con la implementación estratégica de las iniciativas de e-Gobierno, la OCDE descubrió que estas iniciativas trataban de resolver muchos objetivos a la vez. A diferencia del sector privado, al gobierno se le exige lograr objetivos de políticas diferentes y muchas veces en conflicto. En la prisa por lograr todos sus objetivos, los principios básicos de la gobernanza se pierden en el desarrollo y la implementación de las iniciativas de e-Gobierno. Algunos de los objetivos principales son los que se señalan a continuación.

Mayor eficiencia: un asunto importante para el e-Gobierno. En muchos países de la OCDE, los ministerios de finanzas o presupuesto tienen la responsabilidad primaria de guiar y coordinar las iniciativas de e-Gobierno. Una evaluación de esta estrategia aún está por realizarse, pero la intención es clara: en un ambiente fiscal restrictivo, se espera que las iniciativas de e-Gobierno sean autosuficientes y se mantengan por sí mismas, además de generar ahorros que disminuyan la presión sobre los presupuestos gubernamentales en general.

¿Cómo puede lograr esto el e-Gobierno? Utilizar las TIC disminuye las distancias geográficas, automatiza muchas acciones de rutina y mejora la eficacia general de la provisión de servicios. Los sistemas electrónicos de compras gubernamentales han sido utilizados para disminuir los costos gubernamentales, combinando el poder adquisitivo del gobierno con la reducción del fraude y desperdicios a través de procesos más transparentes.

Sin embargo, en la práctica no siempre se han logrado estos resultados. Los sistemas de las TIC son caros y con posibilidades de que puedan fallar (OCDE, 2001a). Además, hasta que más ciudadanos tengan acceso a los servicios y a la información en línea, el e-Gobierno seguirá representando sólo un canal adicional para la entrega de servicios más que un sustituto de los canales tradicionales. Finalmente, el número de usuarios depende de diversos factores, incluyendo la adecuación y calidad de los servicios, qué tan bien han sido divulgados y qué tan fáciles son de usar.

(*) Documento presentado en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Madrid, España, del 2 al 5 de noviembre de 2004.

Por otra parte, el valor de otorgar mejores servicios a los ciudadanos y las empresas -tanto en términos de mayor conveniencia, ahorro de tiempo y servicios más adecuados- puede tener consecuencias importantes en el ambiente económico general de un país, así como en el nivel de confianza de los ciudadanos en el gobierno.

Un gobierno responsable: la búsqueda de mayor legitimidad. Un gobierno responsable se ha convertido en la piedra angular para aumentar la confianza de los ciudadanos en su gobierno. Los gobiernos han tratado de conseguirlo a través de mejores servicios a la medida, y con el desarrollo de portales y lugares que funcionen como ventanilla única. Pero para lograr un gobierno responsable, es necesario saber lo que los ciudadanos y las empresas quieren. Los países de la OCDE se dan cuenta, cada vez más, que los ciudadanos esperan estar involucrados en los procesos de creación de políticas más que ser sólo consumidores de políticas. Como resultado, los países están experimentando con este tipo de herramientas no sólo para diseminar información sino para desarrollar la capacidad de participación e influencia en la toma de decisiones. Así, han surgido comunidades interesadas que crean redes en las que el gobierno es tan sólo uno de los diferentes jugadores, aunque muy poderoso (OCDE, 2000).

La ciudadanía activa es “una relación basada en la asociación con el gobierno, en la que los ciudadanos activamente se involucran en definir los procesos y el contenido de la política” (OCDE, 2001b). El reporte “Online Consultation in GOL Countries” (<http://www.governments-online.org/articles/18.shtml>), producido por Government Online International Network (GOL), proporciona numerosos ejemplos sobre cómo los países están utilizando la tecnología para informar e involucrar a los ciudadanos.

Los retos incluyen no sólo desarrollar la capacidad entre ciudadanos de participar efectivamente en la toma de decisiones, sino también utilizar al interior del gobierno la nueva información. A través de la promoción de comunidades en línea, y desarrollando herramientas de *e-involucramiento* para apoyar a estas comunidades, se podría habilitar un enfoque mucho más colectivo. Pero ¿qué significa la nueva información y qué peso deberá tener en la toma de decisiones?

¿Reforma o transformación? Otro objetivo del e-Gobierno consiste en apoyar los esfuerzos de modernización gubernamental. Las TIC son una herramienta valiosa para la administración del conocimiento, la recolección de información sobre el desempeño y la comunicación con las administraciones públicas. El e-Gobierno puede crear redes de flujos de información entre las diferentes partes de la administración sin importar las fronteras legislativas, administrativas o las jerarquías. De hecho, uno podría preguntarse si las agencias gubernamentales pueden o no mantener sus divisiones y territorios internos actuales mientras intentan mantener una única interfaz con el ciudadano a través del e-Gobierno.

Además, el e-Gobierno puede usarse para depurar el gobierno eliminando la recolección de información redundante e innecesaria. Éste ha sido el caso en varios países nórdicos, donde la obtención de información de censos y registros sobre salarios permite a los gobiernos proponer una solicitud completa de impuestos para la aprobación de los ciudadanos. Con estos mecanismos se ahorra dinero y tiempo al eliminar procesos innecesarios, y los errores por la recopilación de información son disminuidos.

El modelo actual de la administración pública, en la mayoría de los países de la OCDE, restringe la posibilidad de compartir la información porque la recolección y el uso de la información está segmentada, al igual que la estructura de gobierno. Esta separación va de acuerdo a las funciones que realizan, sin embargo, también ayuda a proteger la privacidad de la información de los ciudadanos. Al crear un gobierno “sin costuras”, éste tendrá que encontrar un equilibrio entre la protección de la privacidad ciudadana y la mejor satisfacción de sus necesidades con servicios más eficientes y proactivos. Como se puede ver en este ejemplo, lo que comienza como un ejercicio diseñado para desarrollar programas y servicios más responsables se convierte en un ejercicio de gobernanza.

Por supuesto que todas las iniciativas del e-Gobierno incluirán una combinación de los objetivos descritos previamente, pero los gobiernos deben tener claro sus objetivos y prioridades para conocer de qué son responsables.

Construyendo un esquema de gobernanza

Mucho se ha dicho sobre el potencial de las nuevas tecnologías para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos. Sin embargo, no se puede asumir que la disponibilidad de los servicios en línea, automáticamente incrementará la transparencia de la administración pública. Un modelo de gobernanza debe ser considerado de cara al desarrollo de las iniciativas de e-Gobierno y no como un cambio posterior. Como ya se ha dicho, el impulso hacia servicios más responsables y eficientes tendrá implicaciones importantes para los ciudadanos. Depende del gobierno utilizar la protección adecuada y explicar a los ciudadanos con qué propósitos se utilizará su información, cuáles son los beneficios para ellos y cuáles son los límites en el uso de su información.

Sin duda, el esfuerzo realizado de diseminación de la información a través de Internet incrementa la *presión* sobre el gobierno para ser más transparente. Sin embargo, es responsabilidad de los gobiernos decidir, en diálogo con los ciudadanos, empresas y sociedad civil, cómo cuidar el interés público de la mejor manera, conciliando la búsqueda por mejorar la administración del conocimiento con la demanda por la privacidad de la información, y respondiendo a presiones de mayor transparencia y acceso a un costo razonable.

La transformación de la administración pública también puede tener importantes implicaciones para la gobernanza. La “inmaterialización” de las agencias virtuales en línea dificultan al ciudadano saber qué agencia gubernamental está realmente proveyendo el servicio o manejando las solicitudes, lo cual erosiona el proceso de rendición de cuentas. Adicionalmente, existe el peligro de que sean los mismos ciudadanos los que se vuelvan más transparentes mientras que las agencias intercambian sus registros personales detallados.

El e-Gobierno tiene el potencial de permitir la adopción de prácticas de buen gobierno. Esto significa ser consciente del poder de creación de redes y de la construcción de capacidades de las TIC entre la constelación de los entes interesados, como las administraciones públicas, los ciudadanos, las empresas, las organizaciones de la sociedad civil, los parlamentos y las organizaciones observadoras. También significa tomar decisiones cuidadosas sobre el acceso, la seguridad y la protección de la privacidad en sus relaciones con estos grupos.

Finalmente, vale la pena tener en cuenta los incentivos, las oportunidades y las limitaciones de las administraciones públicas de las que se está solicitando su colaboración para las iniciativas de e-Gobierno. A raíz del 11 de septiembre, por ejemplo, los objetivos legítimos de políticas en materia de seguridad han sobrepasado, en muchas instancias, las preocupaciones sobre la disponibilidad de la información.

¿Qué se puede aprender de la experiencia de la OCDE?

El e-Gobierno es claramente una prioridad para los países de la OCDE, pero ¿hasta qué punto las lecciones aprendidas en estos países se aplican en países no miembros de la OCDE? La respuesta es muy amplia. Mientras que las cuestiones de alcance, enfoque y nivel de tecnología deben determinarse en cada país de acuerdo con sus propias necesidades, lograr el cambio cultural necesario dentro de la administración pública es un reto común para todos los países.

De hecho, los países que están en proceso de construir su servicio civil tienen una ventaja, ya que pueden incorporar nuevos modelos de gobernanza en su servicio civil y en el sistema legal, en lugar de tratar de reinventar nuevos modelos. Lograr un gobierno responsable presenta importantes retos de administración, ya que se difuminan roles y funciones, y el hecho de compartir información y las tareas hace mucho más difícil asegurar la rendición de cuentas dentro de la administración pública. Antes de

adoptar modelos de administración pública sofisticados, los países deben asegurarse de tener una dotación adecuada de administradores entrenados en el sector público.

El reclutamiento, el entrenamiento y la retención de liderazgo y talento en el sector público, y no la tecnología, determinarán el éxito de las iniciativas de e-Gobierno. Se necesitan personas para garantizar el éxito de las inversiones en TIC. Los consultores externos son un vehículo importante para traer conocimiento y experiencia a la administración de proyectos, pero al igual que en los países de la OCDE, los países en transición deberán encontrar maneras de mantener su propia capacidad dentro del sector público para manejar el desequilibrio de información que podría resultar. El desarrollo de modelos de asociaciones entre el sector público y el privado, así como compartir el riesgo, la eliminación o prevención de cuellos de botella sectoriales, y el mantener la transparencia y la rendición de cuentas, son todos parte de los retos que los gobiernos tendrán que enfrentar al formular las bases de inversión en TIC para habilitar el e-Gobierno.

Evolución de la sociedad de la información. El ritmo impresionante de la sociedad de la información significa no sólo que las tecnologías se están poniendo a prueba y generalizando su uso, sino que además hay toda una nueva generación que crece familiarizada con el Internet. Por otra parte, conforme madura el e-Comercio, el e-Gobierno podrá seguir su paso, aprovechando las tecnologías ya probadas, los costos decrecientes de los chips, el establecimiento de la infraestructura y la nueva confianza de los clientes en las transacciones electrónicas.

Construyendo un puente entre la brecha digital. El acceso a Internet sigue siendo un parámetro clave para el éxito del e-Gobierno. En 2001, el número de usuarios de Internet por cada 10.000 habitantes iba desde 25 en Albania hasta 1.203 en la República Eslovaca. Es difícil generalizar sobre los países de Europa Central y Oriental: Estonia y Eslovenia, cada uno con más de 3.000 usuarios por 10.000 habitantes, alcanzan el estándar de la Unión Europea de 3.136. La Unión Europea en sí, está muy por detrás de Estados Unidos, el líder con 4.995 usuarios por cada 10.000 habitantes, pero que a su vez, todavía está debajo de naciones como Suecia, Noruega e Islandia (International Telecommunication Union, 2002).

Estos números no reflejan las disparidades internas entre regiones, niveles de ingreso, grupos lingüísticos, etc. Ellas también están evolucionando rápidamente. La República Checa, por ejemplo, ha hecho grandes logros en los últimos cinco años para convertirse en un líder regional. Sin embargo, los países de Asia Central continúan muy atrás, y las diferencias regionales entre naciones de Europa Central y Oriental se mantienen. Todo ello refleja la importancia de la educación básica y de las iniciativas internacionales como la *G8 Digital Opportunities Taskforce (DOTforce)* y el resultante Plan de Acción de Génova 2001 (<http://dotforce.org>).

Conclusión: encontrar el balance correcto

El papel del gobierno es balancear los diversos, y a veces conflictivos, intereses de los ciudadanos, las empresas y la sociedad civil. Un buen esquema de gobernanza no proporciona las respuestas correctas, pero otorga los medios necesarios para que los países balanceen los intereses en conflicto y diseñen sus propias soluciones. La participación de los ciudadanos y las empresas en la creación de políticas puede ayudar a asegurar que las tecnologías y soluciones apropiadas estén en el lugar correcto y ayuden a los gobiernos a decidir el nivel de intercambio entre privacidad y eficiencia.

La comparación de las experiencias internacionales sigue siendo un medio clave para el intercambio de buenas prácticas. El servicio de Administración Pública de la OCDE (PUMA) busca cómo adaptar mejor la administración pública y las lecciones de gobernanza de sus países miembros a las necesidades particulares de los países en desarrollo y en transición. Las iniciativas conjuntas de la OCDE y SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries, <http://www.oecd.org/sigma>) aconsejan a los países en transición a mejorar la gobernanza pública a nivel de gobierno central. La comparación internacional también puede ser una

herramienta útil para motivar la acción de los funcionarios políticos. Algunos países en transición ya han dominado el uso de las TIC en áreas particulares de la administración pública, como en Estonia, para la toma de decisiones, e incluso ya tienen buenas prácticas para compartir con los países de la OCDE.

Al sacar a la luz pública muchas cuestiones fundamentales de gobernanza, el e-Gobierno puede incluso haber creado un nuevo conjunto de preocupaciones de “e-gobernanza”, pero así como el e-Gobierno evolucionará y eventualmente se transformará en parte del gobierno, la “e” de e-gobernanza también desaparecerá con la inclusión de las TIC y sus impactos en el gobierno y la sociedad para formar parte de la gobernanza pública moderna.

Bibliografía

International Telecommunication Union (2002), *World Telecommunication Development Report: Reinventing Telecoms*, Geneve, ITU.

OCDE (2000), *Government of the Future*, Paris, OCDE.

_____ (2001a), “The Hidden Threat to E-Government: Avoiding Large Government IT Failures”, Paris, OCDE (PUMA Policy Brief, N° 8), <http://www.oecd.org/puma/risk>.

_____ (2001b), “Engaging Citizens in Policy-Making: Information, Consultation and Public Participation”, Paris, OCDE (PUMA Policy Brief, N° 10).