
Gobierno electrónico: de la nueva gerencia pública a la gobernanza

Jaime Torres Fragoso*

RESUMEN

Partiendo del hecho de que las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) deben ser vistas como instrumentos al servicio de los gobiernos y no como fines en sí mismas, en esta investigación el autor analiza los componentes de la administración electrónica y los vincula a los paradigmas contemporáneos más significativos para la gestión pública: la nueva gerencia pública y la gobernanza. Asimismo se revisan los contenidos de la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico y tres experiencias de administración electrónica desarrolladas en México, Chile y Filipinas. Como resultado se encuentra que, a pesar de los evidentes rezagos presentados en la gran mayoría de los países que la conforman, las posibilidades para ampliar su implementación por parte de las administraciones públicas en Iberoamérica con el fin de optimizar los servicios públicos, son amplias.

Palabras clave: *nueva gerencia pública, gobierno electrónico, gobernanza, gobernanza electrónica.*

ABSTRACT

We take as the point of departure for this paper the fact that information and communication technologies (ICT) should be used as a tool of governments and not regarded as ends in themselves. The author examines the component parts of electronic administration (e-administration) and then connects them to the most influential contemporary paradigms in public management: new public management and governance. The Ibero-American Charter on Electronic Government (ICEG) and 3 initiatives in e-administration in Mexico, Chile and the Philippines are also analyzed. As a result, we conclude that, despite the evident deficiencies in most of the ICEG signatory countries, there are ample opportunities to expand the use of e-services by public administrations in Ibero-America in order to optimize the provision of public services.

Keywords: *new public management, e-government, governance, electronic governance*

I. INTRODUCCIÓN

Desde hace un buen número de años los gobiernos y particularmente las administraciones públicas experimentan significativos procesos de transformación. El modelo que ha dominado la

agenda de estas reformas y los debates académicos en torno a ellas ha sido sin duda el de la nueva gerencia pública (NGP), el cual ha sido mal entendido y aplicado en múltiples ocasiones, ya que no significa una mera privatización del sector público o la simple aplicación de técnicas surgidas del ámbito de los negocios (Shand, 1996). Por el contrario, la NGP en realidad propone la recuperación de la esencia del servicio público centrado en el ciudadano, empleando para ello técnicas y tecnologías que, como la planeación estratégica, la administración de la calidad y la gestión financiera, permitan hacer más eficaz, eficiente y legítima la acción estatal.

Asimismo, el gobierno electrónico es parte integrante de ese núcleo de tecnologías asociadas a la NGP; las principales reformas a la gestión pública implementadas recientemente en los Estados Unidos, uno de los países impulsores de esa filosofía administrativa, hacen referencia a él. Por ejemplo, uno de los ejes de la llamada "agenda administrativa" estadounidense que inició en 2002 con la finalidad de evaluar las organizaciones y programas federales a través de su desempeño en cinco áreas fundamentales, es justamente el de la ampliación del gobierno electrónico (Lynn 2004).

Por su parte, la gobernanza se ha convertido en un paradigma muy influyente en los últimos años. Como lo advierte Peters (2004), la gobernanza plantea que los sistemas de gestión pública deben diseñarse considerando las posibilidades que brindan las relaciones con los ciudadanos y actores del ámbito privado y social, no a partir únicamente de la visión del gobierno en cuanto al manejo de programas y políticas públicas. Dicho de otra forma, para la gobernanza, el gobierno pierde su carácter protagónico en el suministro de servicios, debiendo adoptar una postura más amplia e incluyente en el cumplimiento de sus obligaciones. Así, para este paradigma, el gobierno ya no forma parte de un

* Doctor en Administración Pública por la UNAM y se desempeña como profesor-investigador en la Universidad del Istmo, México. Correo electrónico: jaimetorres@bianni.unistmo.edu.mx.

Estado autoritario y jerárquico, ahora es componente de un Estado facilitador, donde la función de gobierno radica básicamente en conducir la economía y la sociedad (Peters, 2004).

Por tanto, en esta investigación, se busca hacer una reflexión acerca de las posibilidades en la implementación del gobierno y la gobernanza electrónicos en Latinoamérica, partiendo del supuesto de que el gobierno electrónico se relaciona fundamentalmente con la NGP (donde el primero sería la versión electrónica de ésta) y la gobernanza electrónica lo hace con la gobernanza. Para tal fin, el trabajo se divide en tres apartados. En el primero se hace una breve descripción de los componentes de la administración electrónica y, en forma complementaria, de la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, documento referencial en la implementación de proyectos de esa naturaleza para la región.

En el segundo apartado, con la finalidad de dimensionar los retos en la materia, se presentan algunos datos de la llamada brecha digital existente entre los países de América Latina y el Caribe respecto a países desarrollados. Finalmente, y con el propósito de examinar esas posibilidades mencionadas antes, el tercer apartado revisa dos casos de gobierno electrónico: Transparencia en San Pedro Garza García, Nuevo León, y el Portal Trámite Fácil del gobierno de Chile, así como uno de gobernanza electrónica: Programa i-Governance en Naga, Filipinas.

II. LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y LA CARTA IBEROAMERICANA DE GOBIERNO ELECTRÓNICO

De acuerdo a algunos especialistas, la administración electrónica puede entenderse como "una nueva forma de gestión pública basada en el uso interactivo de las tecnologías de la información y la comunicación - y, en particular, de Internet - con el doble objetivo de prestar mejores servicios para ciudadanos y empresas y mejorar sus procesos internos" (Lara y Martínez, citados por Abati, 2004, p. 10). Aunque inicialmente se consideraba que la administración electrónica se configuraba a partir de dos componentes: el gobierno electrónico (e-gobierno o e-government) y la democracia electrónica (Abati, 2004), en este trabajo se propone la incorporación de un tercer elemento: la gobernanza electrónica.

II.1 El Gobierno Electrónico

Para autores como Holmes (2003), el gobierno electrónico representa el uso de las TIC, específicamente de Internet, para brindar servicios públicos más efectivos, convenientes, económicos y, fundamentalmente, orientados a los clientes. El empleo de esta tecnología deberá impactar favorablemente en la relación de las organizaciones gubernamentales con los ciudadanos, con las empresas, con otras agencias públicas, en la manera de concebir sus procesos de trabajo y en la gestión de recursos humanos. El e-gobierno es una herramienta estratégica de los gobiernos debido a su importante contribución en cuanto a:

- Reducir costos y mejorar la eficiencia.
- Cumplir con las expectativas de los ciudadanos y mejorar sus relaciones con ellos.
- Facilitar el desarrollo económico (Holmes, 2003, p. 2).

II.2 La Gobernanza Electrónica

Indudablemente, las posibilidades para la participación social en los asuntos públicos y en la toma de decisiones políticas son fortalecidas por las TIC, originando lo que se conoce como gobernanza electrónica (Frey, 2005). Dado que promueve mayor intervención en la gestión gubernamental, la gobernanza propone una estructura organizacional basada en el modelo de red, en el cual las TIC "representan un potencial para promover redes electrónicas en el espacio urbano, garantizar una mayor interactividad entre los actores locales y, finalmente, transformar la gestión pública en beneficio de la transparencia administrativa, de la ampliación de la participación pública y del fortalecimiento de la democracia local" (Frey, 2005, p. 111).

II.3 Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico

Inspirada en los principios de igualdad, legalidad, conservación, transparencia y accesibilidad, proporcionalidad, responsabilidad, y adecuación tecnológica, la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo -CLAD, 2007), aprobada en Chile por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, pretende establecer

los conceptos y elementos que conforman el gobierno electrónico para nuestra región, así como los criterios que conforman el derecho de los ciudadanos a interactuar de forma electrónica con sus gobiernos. Para los fines de esta investigación, es importante resaltar cuáles son estos últimos:

- a. Dirigir por vía electrónica todo tipo de escritos, recursos, reclamaciones y quejas a los Gobiernos y las Administraciones Públicas, quedando éstos igualmente obligados a responder o resolver como si dichos escritos, reclamaciones y quejas se hubieran realizado por medios tradicionales.
- b. Realizar por medios electrónicos todo tipo de pagos, presentar y liquidar impuestos y cualquier otra clase de obligaciones.
- c. Recibir por medios electrónicos notificaciones, cuando tal medio sea aceptado por el ciudadano o si el ciudadano así lo solicita.
- d. Acceder por medios electrónicos a la información administrativa general con igual grado de fiabilidad que la que es objeto de anuncio en diarios o boletines oficiales o la que se publica en anuncios oficiales por cualquier medio.
- e. Acceder los interesados electrónicamente a los expedientes para conocer el estado en que se encuentra la tramitación de los mismos.
- f. Acceder por medios electrónicos a información pública de alto valor agregado que sirva a aumentar la competitividad de los países, lo que supone garantizar estándares consensuados entre los Estados iberoamericanos respecto al modo en que esa información debe ser procesada y difundida con la ayuda de las nuevas tecnologías disponibles.
- g. Utilizar y presentar ante el Gobierno o las Administraciones Públicas las resoluciones administrativas en soporte electrónico, así como los documentos administrativos electrónicos en las mismas condiciones que si fueran documentos en papel, así como poder remitirlas por medios electrónicos a la Administración de que se trate.
- h. Evitar la presentación reiterada ante la Administración de documentos que ya obren en poder de la misma o de otra, especialmente si son electrónicos, todo ello en el supuesto de que el ciudadano de su consentimiento para la comunicación de tales documentos entre Administraciones y entre distintas dependencias de la misma Administración, lo que supone

acciones de Interoperabilidad y Simplificación Registral (CLAD, 2007, pp. 10-11).

La debida conjunción de los anteriores elementos, centrados en la atención y servicio al cliente ciudadano, deberían posibilitar lo que se establece como finalidades, tanto del documento como de la implementación en sí, del gobierno electrónico en Iberoamérica. Entre ellas figuran acercar los gobiernos y sus administraciones públicas a los ciudadanos por medio de las TIC, optimizar la calidad de los servicios públicos, aumentar la eficiencia, eficacia y transparencia de la gestión pública, coadyuvar en el acceso a la sociedad de la información y del conocimiento de nuestros países, incrementar la legitimidad de los gobiernos, mejorar las formas de organización y funcionamiento de las administraciones públicas, simplificar trámites, sensibilizar a los gobiernos para que ofrezcan servicios centrados en el ciudadano y con varios canales de acceso, además de aumentar de la competitividad de las comunidades (CLAD, 2007).

III. LA BRECHA DIGITAL ENTRE AMÉRICA LATINA Y PAÍSES INDUSTRIALIZADOS

El predominio de las tecnologías de la información y las comunicaciones que desde hace varios años se experimenta en todo el orbe, potenciado por el fenómeno de la globalización, conformó lo que se conoce como sociedad de la información, cuyo rasgo fundamental es justamente la plena incorporación de estas TIC en el vasto conjunto de actividades sociales, económicas y políticas (Drucker, 1996; Abati 2004; Castells, 2004; Lechuga, 2007).

Asimismo autores como Kliksberg (2006) han señalado que si se integra con un componente ético, la sociedad de la información representa un factor estratégico en el desarrollo de las naciones, desafiadas además de los continuos avances tecnológicos, por nuevas y mayores demandas ciudadanas, por la mundialización de problemas sociales como la migración o el narcotráfico, las crisis económicas y los mercados. En esa dinámica de cambio, el gobierno electrónico junto a los demás componentes de la administración electrónica, representa la versión de organización estatal que mejor se adecúa a esa sociedad de la información (Abati, 2004).

Como bien lo refieren Guerra, Hilbert, Jordán

y Nicolai (2008), desde una perspectiva social, las TIC representan un mecanismo para acceder a información que permite la creación de conocimiento, considerado a su vez como un elemento básico para el progreso, por lo que constituyen instrumentos valiosos en la lucha contra la pobreza. De acuerdo a estos autores, para que esto se cumpla y la sociedad de la información se materialice y se convierta en una variable estratégica, se requiere que toda o la gran mayoría de la población de un país acceda a tales tecnologías y las incorpore en sus actividades educativas, laborales, culturales y de esparcimiento cotidianas.

Está comprobado que una serie de factores socioeconómicos como el ingreso, el grado de escolaridad y la ubicación geográfica condicionan la utilización de las TIC en muchos países, incluyendo los de Latinoamérica, lo que genera lo que se conoce como brecha digital (Guerra *et. al.*, 2008). La brecha digital representa "una separación entre aquéllos que acceden y usan dichas tecnologías y aquéllos que no, quedando marginados de las TIC y, por ende, de las potencialidades de la sociedad de la información" (Guerra *et. al.*, 2008, p. 9).

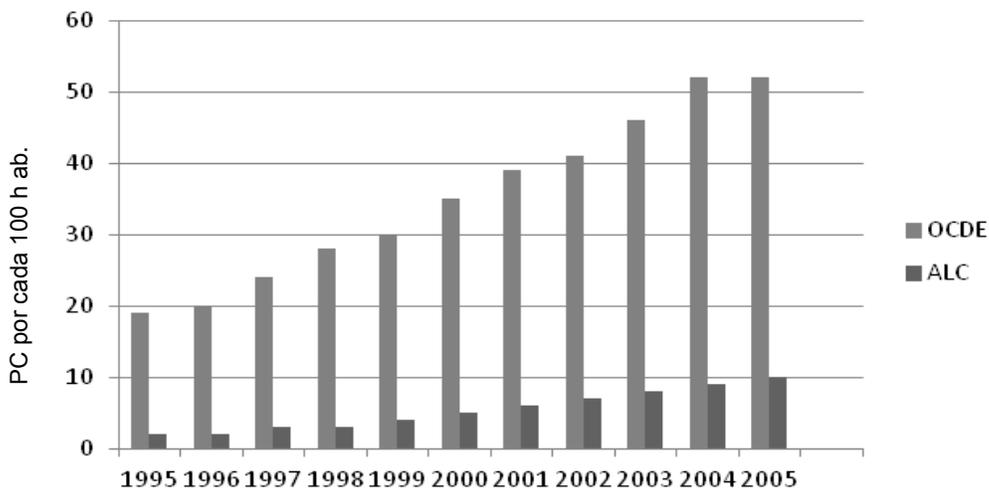
En este trabajo se analizará brevemente una de las dimensiones de la brecha digital: el acceso a computadoras y a Internet, herramientas elementales para gozar de los beneficios que brindan los servicios ofrecidos a través del gobierno electrónico. Tal como se aprecia en la Gráfica 1, en los países de la OCDE se pasó de tener una disponibilidad de

computadoras de prácticamente el 20% en 1995, a una ligeramente superior al 50% en 2005 (50 PC por cada 100 habitantes). En el caso de nuestra región, América Latina y el Caribe (ALC), las cifras son muy distintas: de un 2% en 1995, se llegó apenas al 10% en 2005, registro 5 veces menor que el de la OCDE.

Aunque la brecha es un poco menor en el acceso a Internet, los datos tampoco son alentadores de acuerdo a lo que se observa en la Gráfica 2, ya que los países de la OCDE muestran un crecimiento mucho mayor, alcanzando una penetración del 60% entre su población en 2006, mientras que en ALC la tasa únicamente llega al 18%. Las dos gráficas muestran que existe un acceso mayor al Internet que a las computadoras, lo que indica el uso compartido de las TIC.

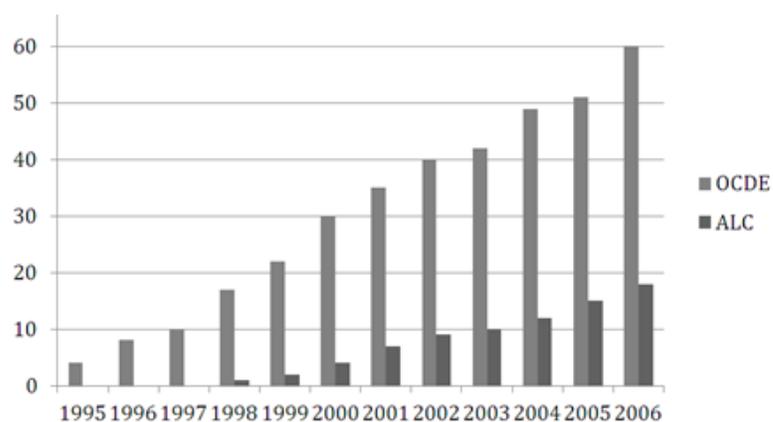
Adicionalmente a lo anterior, conviene revisar el "Índice Disposición para el Gobierno Electrónico (IDGE)" propuesto por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) con el fin de determinar la capacidad de los gobiernos de cada nación para desarrollar, respaldar y suministrar a ciudadanos y empresas, acceso "en línea" a información y servicios prioritarios. La Tabla 1 muestra que, en materia de gobierno electrónico, nuevamente los países de América Latina y El Caribe, tomando como referencia a los Estados Unidos, país que encabeza este índice, se sitúan en términos generales en una posición desventajosa respecto a naciones más desarrolladas.

Gráfica 1
Disponibilidad de computadoras en ALC y la OCDE, 1995-2005



Fuente: Elaboración propia, con base en Guerra *et. al.* (2008, p. 11)

Gráfica 2
Penetración de Internet en ALC y la OCDE, 1995-2006



Fuente: Elaboración propia, con base en Guerra *et. al.* (2008, p. 11)

Tabla 1. IDGE Países de ALC, 2005

País	IDGE ¹	Posición en el ranking ²
Estados Unidos	0.9062	1
Chile	0.6963	22
México	0.6061	31
Brasil	0.5981	33
Argentina	0.5971	34
Uruguay	0.5387	49
Colombia	0.5221	54
Venezuela	0.5161	55
Perú	0.5089	56
Jamaica	0.5064	59
Barbados	0.4920	61
Panamá	0.4822	64
Trinidad y Tobago	0.4768	66
Bahamas	0.4676	67
Costa Rica	0.4612	70
El Salvador	0.4225	78
R. Dominicana	0.4076	82
Bolivia	0.4017	85
Guyana	0.3985	89
Ecuador	0.3966	92
Belice	0.3815	97
Guatemala	0.3777	100
Cuba	0.3700	103
Paraguay	0.3620	107
Nicaragua	0.3383	113
Honduras	0.3348	115

Fuente: Adaptado de ONU (2005).

Al realizar un rápido análisis al interior de los países que integran nuestra región, se observa que Chile (el líder indiscutible), México, Brasil y Argentina guardan una posición relativamente competitiva, al ubicarse en los lugares 22, 31, 33 y 34, respectivamente, dentro del conjunto de 191 naciones participantes, aunque todavía lejos en términos absolutos y relativos de los Estados Unidos. En sentido opuesto, El Salvador, R. Dominicana, Bolivia, Guyana, Ecuador, Belice, Guatemala, Cuba, Paraguay, Nicaragua y Honduras, presentan los más bajos registros y se consideran como naciones con serios rezagos en la materia. El resto de los países, encabezados por Uruguay, se ubican en una posición intermedia.

Lo anterior nos está indicando que en América Latina y El Caribe, al igual que lo ocurrido en muchos otros aspectos que tienen que ver con la realización humana como la educación, la cultura, el deporte, la democracia, la seguridad pública y los servicios públicos en general, no se han construido de manera íntegra sociedades de la información en virtud de la brecha digital existente en cuanto al acceso a las TIC para las actividades fundamentales de la población, incluyendo las que tienen que ver con el gobierno electrónico. No obstante, y como se podrá apreciar en el siguiente capítulo, los esfuerzos emprendidos por los diversos gobiernos han generado experiencias que indican que sí es posible una buena implementación del gobierno electrónico en la región, por lo que habría que generalizarlas vigorosamente.

IV. EXPERIENCIAS EXITOSAS DE GOBIERNO Y GOBERNANZA ELECTRÓNICOS EN PAÍSES EN DESARROLLO: UNA POSIBILIDAD PARA LA MODERNIZACIÓN Y DESARROLLO SUSTENTADOS EN LAS TIC.

En este apartado se revisarán tres experiencias que se pueden considerar como exitosas e innovadoras en el ámbito de la administración electrónica: 1. Transparencia en San Pedro Garza García, en el estado de Nuevo León, México, 2. Portal Trámite Fácil: El Portal del Estado al Servicio del Ciudadano, en Chile y 3. Programa i-governance de la Ciudad Naga, en Filipinas. Al final de esta sección, la Tabla 2 presenta el resumen de las características más importantes de ellas.

IV.1 Transparencia en San Pedro Garza García¹

San Pedro Garza García es un municipio que forma parte de la zona metropolitana de Monterrey, Nuevo León, en el noreste de México, que en 2005 contaba con 122,009 habitantes. La vocación de la ciudad es netamente industrial, presenta un muy bajo nivel de marginación y una cobertura de servicios públicos del 100%. El hecho de que el 40% de su presupuesto se integre con recursos propios (algo excepcional en México) inspiró la filosofía de este programa: "lo que se genera con recursos públicos debe ser público", cuyos componentes aparecen a continuación.²

Objetivo general

Lograr un sistema que asegure el acceso a la información pública que genera y maneja el municipio.

Objetivos específicos

- Impulsar, tanto al interior del gobierno como en la sociedad misma, una estrategia para difundir una cultura de integridad, de respeto a la legalidad y de participación, mediante la transparencia de la gestión, una efectiva rendición de cuentas y el combate a la corrupción.
- Que la comunidad, una vez informada, participe y ayude en el control, la vigilancia y la evaluación del ejercicio de los recursos municipales.

Uso de las TIC

En función de que una gran cantidad de habitantes de este municipio cuenta con computadora en sus casas, se han desarrollado las siguientes aplicaciones:

¹ Los objetivos, estrategias y sistemas empleados en esta experiencia se obtuvieron del estudio de caso de Rojo y Pérez (2007).

² Sólo se revisarán las acciones e iniciativas vinculadas a las TIC. El programa de transparencia consta de otros subprogramas correspondientes a la *Organización de la Participación Ciudadana* ("Aquí decidimos Juntos", los "Consejos Consultivos Ciudadanos", la "Contraloría Social", además de la "Ciudadanización de los Comités de Adquisiciones y de Obra Pública", una *Campaña de Difusión y Concientización* ("Miércoles Ciudadanos", "Recorridos Ciudadanos", "Diálogos Ciudadanos", "Buzón del Alcalde", "Semana Municipal de la Transparencia", "Informes de las cuentas públicas", "Campaña de distribución de reglamentos municipales, trípticos,, dípticos y volantes a los ciudadanos" y "Registro Municipal de Trámites y Servicios") y a la *Ampliación de Sistemas de Control* ("Usuario Simulado", "Valúa Móvil", la "Comisión de Transparencia", la "Comisión de Honor y Justicia de Seguridad Pública" y el "Pacto de Honestidad"), mismos que pueden ser estudiados en la obra que se refiere en la nota anterior.

- *e-subast@s*. Por medio de la cual las compras del gobierno municipal se subastan de manera transparente a través de Internet.
- *Transmisiones en línea*. Transmisiones en vivo por medio de Internet de las sesiones del Cabildo, del Comité de Adquisiciones, del Comité de Obras Públicas, así como el Informe Anual del Presidente Municipal.
- *Solicitudes de acceso a la información pública*. Para solicitar y recibir información por Internet.
- *Sistemas de atención a quejas, denuncias y sugerencias de los ciudadanos*. En donde se pueden presentar y dar seguimiento a estas tres acciones vía Internet; este sistema se apoya en una red de buzones controlados por una institución de educación superior.
- *Sistema de vigilancia electrónica a servidores de seguridad pública*. Por medio de la instalación de una serie de cámaras de video móviles y fijas en las oficinas y en las patrullas de policía y tránsito, con el objetivo de prevenir actos de corrupción.
- *Portal de Transparencia*.³ Diseñado para ofrecer información municipal; hasta 2007 contaba con más de 1,000 puntos de difusión, mismos que anualmente son mejorados por medio de un proceso de comparación referencial.
- *Kioskos Cibernéticos*. Consisten en ocho centros de cómputo distribuidos en todo el municipio para que la ciudadanía, en forma gratuita, consulte el Portal.

Resultados del Programa

Como bien lo apuntan Rojo y Pérez (2007), entre los logros de este programa primeramente se debe destacar el Portal de Transparencia, ya que el nivel de especificidad y de calidad de la información que

³ Impulsado por los principios de la Ley de Acceso a la Información Pública y del Reglamento de Acceso a la Información Pública Gubernamental, aprobados por el Cabildo Municipal en 2004. El Portal (www.sanpedro.gob.mx) condensa toda la información relevante acerca del Gobierno (Dependencias y organigramas, Cabildo, consultas públicas, concursos y licitaciones, sesiones y actas de Cabildo, finanzas municipales, reglamentos, Plan Municipal de Desarrollo, Plan de Desarrollo Urbano), la Ciudad, Trámites y Servicios, y Eventos. Además ofrece, entre otras cosas, servicios en línea (pago de multas, impuesto predial, consulta de estatus de trámites, bolsa de trabajo, reportes de atención ciudadana, denuncia anónima y quejas contra funcionarios), los Informes de Gobierno, una Gaceta Municipal, noticias, así como buzón de opinión, comunicación vía e-mail, estadísticas de inseguridad y accidentes viales, y registro para proveedores y contratistas.

ofrece, particularmente la financiera, es claramente superior al existente en otros portales de gobiernos federal, estatales o municipales; esto ha propiciado que de 2004 a 2005 el número de quejas por actos de corrupción del gobierno municipal y de solicitudes de acceso a la información hayan disminuido (en un 17% y 18%, respectivamente). En lo que corresponde a las quejas recibidas contra servidores públicos, el 87% se han procesado a través de *@qude*, viéndose beneficiadas por las bondades en la atención del programa, las cuales han podido disminuir el tiempo promedio de resolución de 95 a 48 días.

Por otra parte, a la vez que las visitas al portal han aumentado sensiblemente desde que fuera creado, se han hecho los arreglos para que éste incrementara el volumen de información, de un total de 861 puntos a 1,008 en 2006, lo que representa un incremento del 17% en un año en la cantidad de información disponible para el ciudadano. El Portal de Transparencia ha recibido varios reconocimientos, como el primer lugar en el estado en materia de transparencia de acuerdo a la Comisión de Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León (CAIPNL). Entre otros más, recibió el 1er. lugar estatal por el programa "Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA)"; destacando el hecho de haber pasado de una calificación de 60.68 en 2002 a 91.98 en 2004. Asimismo, recibió Mención Honorífica en 2004 y 2005 en el marco del Premio anual de Transparencia que organizan el INAP y la SFP. Destaca también el hecho de que el gobierno municipal no había recibido recursos de inconformidad ante la CAIPNL, ni ante la Comisión de Transparencia Municipal, tampoco en materia de Obras Públicas ni Adquisiciones, y que desde el inicio de operaciones del *Registro Municipal de Trámites y Servicios* en Internet, hasta septiembre de 2006 se habían registrado casi 26,000 visitas.

IV. 2 Portal Trámite Fácil: El Portal del Estado al Servicio del Ciudadano⁴

Esta experiencia chilena, cuya finalidad es la de mejorar y facilitar las relaciones de los ciudadanos con las organizacionales gubernamentales, es considerada como un referente obligado en la

⁴ Cabe subrayar que el portal ahora recibe el nombre de ChileClic. A continuación se presenta un resumen respecto a los objetivos, visión y principios, así como los resultados de la experiencia, adaptado a partir del documento del SIPAL -Sistema Regional de Información sobre Buenas Prácticas de Gestión Pública en América Latina y El Caribe (2006).

modernización del Estado a través de la aplicación del gobierno electrónico.

Objetivo general

Establecer y concentrar en una sola dirección de Internet (www.chileclic.gob.cl, anteriormente www.tramitefacil.gov.cl) la información y el acceso a los trámites en línea de las instituciones públicas y servicios del gobierno de Chile.

Objetivos específicos

- Facilitar a todos los usuarios el acceso a información de trámites en forma fácil y rápida.
- Fomentar la realización de trámites en línea como un aporte al mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios.
- Establecer una colección de información sistematizada y actualizada sobre trámites públicos.
- Fomentar la atención al usuario, e involucrar en ello a todas las instituciones y servicios públicos destacados en el portal como responsables de cada trámite.

Visión y principios

Trámite Fácil es un portal pensado desde la perspectiva del ciudadano (cliente) y centrado en sus necesidades, superando cualquier relación con las tradicionalmente densas estructuras del Estado. Esta visión se materializa también en la redacción y edición de los contenidos descriptivos de cada ficha de trámite; en ellas se utilizan las formas y palabras usadas cotidianamente por las personas para denominar el trámite, además del nombre con el que se le identifica en el gobierno. El entorno amigable del portal facilita al usuario encontrar los trámites que requiere, con el soporte de un motor de búsqueda capaz de entender lo que éste necesita, incluso si busca información con un lenguaje común y errores ortográficos. Adicionalmente se desarrolló una versión del portal para personas ciegas, y se han incluido archivos de audio en las fichas de los trámites para que la gente con discapacidad visual pueda escuchar la información.

Resultados del Programa

El número de trámites de los que se proporciona

información creció en 167% desde 2001 a 2006 (600 trámites vs. 1,600, respectivamente), el número de trámites ejecutables aumentó 31 veces en el mismo lapso (12 trámites en línea en 2001 contra 383 en 2006), mientras que el número de visitas al portal creció 1,200% (en el 2001 se registraron 15,000 visitas mensuales vs. más de 200,000 en 2006). Además, las consultas a través del portal crecieron más de 25 veces, al pasar de 150 en promedio al mes en 2001, a más de 5,000 en 2006.

A partir de su lanzamiento en 2006, la versión simplificada destinada a facilitar la navegación por el portal a personas ciegas o con alguna debilidad visual, presentada en formato "solo texto", ha sido consultada mensualmente por más de 1,500 usuarios. Aunque lógicamente el mayor número de usuarios son originarios de Chile, el portal atiende a visitantes de Estados Unidos, España y países de Centro y Suramérica. Entre las distinciones recibidas por el portal, figuran el Premio al Mejor de los Mejores y el Primer Lugar Grupo Portales Transversales, Categoría Interacción Premio a los Mejores Sitios Web de Gobierno, en 2005, además de ser considerado uno de los cinco mejores productos de gobierno electrónico en el mundo: Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información, en 2003.

IV.3 Programa i-Governance de la ciudad de Naga⁵

El programa i-Governance o i-Gobernanza es una iniciativa que busca promover la transparencia, la responsabilidad y la participación de los ciudadanos en el gobierno de la ciudad de Naga, Filipinas, para precisamente mejorar los procesos de gobierno, el acceso a los servicios públicos y la habitabilidad de la ciudad.

Objetivo general

Mejorar la participación de los ciudadanos en los procesos de gobierno local y aumentar su capacidad de autogobierno.

Objetivos específicos

- Asegurar la participación de todos los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones del gobierno

⁵ Este apartado es una síntesis propia elaborada a partir del documento de UN-Habitat (2004); se incluyen los objetivos, principios, estrategias, acciones y resultados del programa.

local.

- Permitir a la ciudadanía evaluar la labor del gobierno, pudiendo incluso señalar a la oficina o persona responsable de cualquier acto improcedente, con base en un fácil acceso a la información.
- Garantizar a todos y cada uno de los ciudadanos un trato y un acceso igualitario a los servicios públicos.
- Conseguir que la burocracia pueda “hacer más con menos” y mantener una cultura de gestión innovadora y de calidad, a través del compromiso de interacción con los ciudadanos.

Principios del programa i-Governance

- Una mayor difusión de la información.
- Un gobierno inclusivo.
- Un compromiso interactivo.
- Una gestión innovadora.

Estrategias empleadas con base en las TIC⁶

1. *Página Web de la Ciudad* (www.naga.gov.ph). Considerada como un inmejorable viable para difundir información y recibir críticas y valoraciones por parte de la ciudadanía, originalmente ofrecía los siguientes contenidos:

*Serve Naga o Netserve.*⁷ Presenta paso a paso los procedimientos de acceso a los servicios públicos. El catálogo actual de servicios incluye más de 150, divididos en 18 categorías.

Share Naga. Muestra el presupuesto municipal solicitado, el presupuesto aprobado, así como los montos asignados a cada una de las distintas oficinas, el estado de las finanzas de la ciudad, junto a noticias de ofertas y subastas públicas.

Sell Naga. Ofrece información estratégica de la ciudad que puede ser usada para “vender” Naga a inversionistas extranjeros, así como para mejorar

su competitividad, basando su contenido en las ventajas que ofrece invertir en esta ciudad y sus atractivos turísticos. El *City Journal* brinda noticias relacionadas con el gobierno municipal y eventos comunitarios.

Star Naga. Presenta información sobre los premios que ha recibido la ciudad, publicita las iniciativas innovadoras del gobierno local y sirve como foro de discusión de sus acciones.

2. *Red de Medios de Comunicación.* Implica el uso de los periódicos y los medios electrónicos de comunicación locales para llevar a cabo una mayor difusión de la información gubernamental, particularmente a aquellos ciudadanos que no están familiarizados con Internet.

3. *TxtNaga.* Constituye una herramienta que mejora los mecanismos de retroalimentación que también están disponibles en la página web. TxtNaga aprovecha el uso extendido de teléfonos móviles y la posibilidad de mandar mensajes de texto cortos (SMS), permitiendo a los ciudadanos enviar quejas, peticiones y críticas al gobierno municipal a través de una “línea abierta”. Los mensajes se transmiten al servidor de correo del Ayuntamiento y son remitidos al departamento correspondiente. Las respuestas se envían por e-mail y son recibidas en los mismos teléfonos móviles.

Acciones para disminuir la brecha digital

En virtud de que la i-gobernanza se sustenta en buena medida en las TIC, este programa se ha dedicado a tender un puente sobre la brecha digital, ofreciendo a grupos desfavorecidos el acceso a ellas por medio de los proyectos ciberbarangay y ciberescuela.

Cyberbarangay proporciona acceso a Internet a los barangay, que es como se les conoce a los habitantes de aldeas o barrios pobres, en salones especialmente acondicionados.

Ciberescuela brinda infraestructura, equipos, educación y acceso a Internet a todos los planteles educativos públicos. Esto posiciona a las escuelas públicas en el mismo nivel que las escuelas privadas. Durante los fines de semana, las ciberescuelas pueden ser utilizadas por todo el público.

⁶ Además del uso de las TIC, se debe destacar el hecho de que en 1995 se promulgó una legislación llamada Ordenanza de Autogobierno, la cual amplió el papel que desempeñaban los ciudadanos en el gobierno de la ciudad y estableció el marco operativo en el que más de 100 organizaciones no gubernamentales y organizaciones populares pudieron desarrollar su colaboración y participación a través del Consejo Popular de la Ciudad de Naga (CPCN). Existen representantes del CPCN en los comités internos de los departamentos y en el Consejo Legislativo de la Ciudad.

⁷ Esta acción se complementa con el Estatuto de los Ciudadanos de la Ciudad de Naga, que es una guía impresa equivalente a NetServe.

Resultados del Programa

Entre otros aspectos, el programa ha contribuido a reducir los gastos del sistema de suministros de la ciudad en al menos 10 millones de pesos filipinos al año, ha generado algunos servicios fundamentales para mantener un crecimiento económico anual del 6.5%, y ha sido votada dos años consecutivos como la mejor ciudad del país para hacer negocios. Asimismo, en 2002 la página web de la ciudad fue seleccionada por la iniciativa Para el Gobierno Urbano (TUGI) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como ejemplo de CiberCiudad para el área Asia-Pacífico. Por su diversidad, los resultados obtenidos se pueden agrupar en cuatro categorías:

1. Transparencia y Responsabilidad. El programa i-Governance ha sido capaz de responder al derecho de la población a saber, haciendo accesible la información sobre prácticamente todos los aspectos de las operaciones del gobierno.

2. Participación Ciudadana. Los mecanismos de transparencia han permitido a la ciudad conformar un gobierno más incluyente. El grado de implicación se puede ver en la media de 20 e-mails y mensajes sms que el gobierno recibía en 2004, desde comentarios sobre los programas de desarrollo y leyes hasta quejas por el sistema de alcantarillado o la recaudación de impuestos. Además, el número de visitas a la página web de la ciudad había pasado, de menos de 20 diarias antes del programa, a 1,600 en 2003 (significativas para una ciudad con menos de 140,000 habitantes en ese año).

3. Igualdad. El programa i-Governance se ha convertido en una herramienta para una distribución equitativa de los servicios públicos. Así, los servicios listados en el Estatuto de los Ciudadanos y en Netserve no sólo se limitan a los inversionistas y los visitantes, sino que también incluyen los servicios dedicados a los grupos vulnerables, los beneficiarios del bienestar social, los alumnos de los programas educativos y los pacientes de los servicios de salud. Todos los ciudadanos tienen la posibilidad de acceder a un mismo nivel de servicio, de tal modo que, por ejemplo, las quejas por mantenimiento del sistema de alumbrado se solucionan en 24 horas para un ejecutivo y para un desfavorecido por igual. El componente de red permite a todos los usuarios, incluidos las personas marginadas, acceder a las

nuevas TIC y, por tanto, a los procesos y servicios del gobierno.

4. Receptividad, Efectividad y Eficiencia. El programa ha propiciado una orientación de los servicios hacia el ciudadano-cliente, incrementar los estándares de calidad y depurar los procesos. Se registran mejoras en: Permisos del Alcalde (el plazo para renovar permisos de negocio ha pasado de un día a 30 minutos). Permisos de Obra (han pasado de tardar 15 días, tal como obligaba el Código Nacional de la Construcción, a 5 días). Recogida de basura (con una eficiencia del 86% y respuesta en 24 horas a peticiones específicas).

El programa i-Governance también se ha convertido en una herramienta para mejorar el funcionamiento y el costo de los sistemas de suministros y de obra pública. Así, construir un kilómetro de carretera cuesta en Naga un 42% menos que el promedio nacional, mientras que los medicamentos genéricos municipales son en promedio 62% más baratos que los medicamentos comerciales que importa el gobierno nacional para vendérselos a los municipios. Todo ello originó, que en tres ocasiones consecutivas (del 2004 al 2006), la página web de Naga se haya llevado el premio Best City Website en el marco del Hall of Fame Award.

V. CONCLUSIONES

Este trabajo constata que las posibilidades para la innovación gubernamental a partir de las ventajas que brindan las TIC, asociadas al gobierno y a la gobernanza electrónicos, son amplias en naciones en vías de desarrollo. En el caso de Latinoamérica, el hecho de que aún exista mucho trabajo por realizar para construir verdaderas sociedades de la información implica un reto, pero a la vez magnifica esas posibilidades para la mejora en la gestión del Estado con base en las TIC.

En esa dinámica de transformaciones, las experiencias analizadas en México, Chile y Filipinas indican con toda claridad que las TIC deben ser vistas como importantes herramientas al servicio de las sociedades y los gobiernos, no como fines en sí mismas. Como se observó en San Pedro Garza García, el gobierno de Chile y la ciudad de Naga, los objetivos de los programas vinculados a la administración electrónica son, entre otros, el mejorar la calidad de vida de los ciudadanos,

Tabla 2
Características de las experiencias estudiadas

Caso	Objetivos	Estrategias más significativas	Resultados	Tipo
Transparencia en San Pedro Garza García	<ul style="list-style-type: none"> *Acceso a la información pública. *Cultura de legalidad y de participación. *Transparencia. *Participación ciudadana. 	<ul style="list-style-type: none"> *Portal de Transparencia. *e-subastas. *Transmisiones en línea. *Sistema de atención a quejas y denuncias. *Sistema de vigilancia electrónica. *Kioskos cibernéticos. 	<ul style="list-style-type: none"> *Especificidad y calidad en la información. *Disminución de quejas por corrupción y de solicitudes de información. *Disminución del tiempo promedio de resolución de quejas. 	Gobierno electrónico
Portal Trámite Fácil	<ul style="list-style-type: none"> *Concentrar en una sola dirección de Internet la información y servicios del gobierno chileno. * Acceso fácil y rápido a los servicios públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> *Ofrecer información sistematizada y actualizada a través del Portal Trámite Fácil. 	<ul style="list-style-type: none"> *Notorio incremento en el número de servicios de información, trámites, visitas y consultas. 	Gobierno electrónico
i-Governance	<ul style="list-style-type: none"> *Mejorar la participación ciudadana en el proceso de gobierno. *Acceso igualitario a los servicios públicos y fomentar una cultura de gestión innovadora y de calidad. 	<ul style="list-style-type: none"> *Página web (Serve Naga, Share Naga, Sell Naga, Star Naga). * Red de Medios de Comunicación. *TxtNaga. *Cyberbarangay y Ciberescuela. 	<ul style="list-style-type: none"> *Gobierno transparente y responsable. *Mayor participación ciudadana. *Mayor igualdad social. *Incremento en la receptividad, eficacia y eficiencia del gobierno. 	Gobernanza electrónica

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de los casos.

incrementar su participación en el gobierno, ofrecer mejores servicios públicos, mejorar la eficiencia de la administración pública y contribuir al desarrollo de las comunidades y regiones.

Por otra parte, y para complementar esta argumentación, se puede inferir que los casos estudiados junto a muchos más que se han desarrollado a lo largo y ancho del subcontinente impulsaron la creación de la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, la cual, al mismo tiempo, constituye un instrumento fundamental para impulsar y enriquecer las nuevas transformaciones con base en las TIC, en los sectores gubernamentales de la región.

Ya se comentó que uno de los mayores desafíos para la región es el acceder a verdaderas sociedades de la información; y dadas las notorias condiciones de desigualdad prevalecientes en América Latina, el reto es mayúsculo. En el caso de México igualmente se observan grandes diferencias en los niveles de desarrollo a nivel regional, estatal y municipal. Por lo

tanto, la tarea consistirá acercar las TIC a municipios pequeños, pobres o rurales; el caso de Naga sugiere que esto sí es posible.

Finalmente, conviene señalar que, a pesar de que los casos examinados son razonablemente congruentes con los conceptos revisados en el capítulo inicial, en la práctica puede resultar complicado distinguir entre iniciativas de gobierno electrónico y de gobernanza electrónica, o los límites que separan a las unas de las otras. Esa dificultad se explica mejor si consideramos que incluso entre académicos y especialistas hay confusión, por ejemplo, entre los conceptos de nueva gerencia pública y gobernanza (Peters, 2004). En el caso particular de América Latina, y reiterando que las TIC son instrumentos o medios usados por los Estados para servir de mejor manera a la ciudadanía, el debate sustantivo no debiera radicar en qué modelo emplear. El objetivo central, es transformar una realidad social muy desfavorable, lo que implica mejorar el desempeño gubernamental y generar una mayor participación social.

La evidencia parece indicarnos que hay que emplear los elementos tanto de la nueva gerencia pública como de la gobernanza que mejor se adecúen a nuestro contexto. Por una parte, no está a discusión que requerimos servicios públicos de mayor calidad, o que no debiéramos de alcanzar una gestión pública más eficiente. Por otro lado, se puede suponer que existe consenso en que la participación de actores privados y sociales en la gestión pública es considerada como adecuada (con la excepción de la opinión de algunos grupos radicales); por tanto, el reto consistirá en determinar los grados y mecanismos de participación más ventajosos. En este orden de ideas, resulta claro que para materializar estas acciones las TIC, en la modalidad o nombre que se quiera adoptar, son fundamentales.

REFERENCIAS

- Abati, E. (2004). Gestión de la Calidad en la Administración Pública. Módulo II: Los recursos en la gestión de calidad. *Unidad Didáctica II.2. Las tecnologías de la información y la comunicación*. CEDDET, INAP, Fundación Carolina. Madrid, España.
- Castells, M. (2004). *La era de la información: Economía, sociedad y cultura. Volumen I: La sociedad red* (5ta. ed.). Siglo Veintiuno Editores. Ciudad de México, México.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD (2007). *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*. Recuperado el 12 de Octubre de 2011 de: <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/cartagobelec.pdf/view>.
- Drucker, P. F. (1996). *Su visión sobre la administración, la organización basada en la información, la economía, la sociedad*. Grupo Editorial Norma. Bogotá, Colombia.
- Frey, K. (2005). *Gobernanza electrónica urbana e inclusión digital: experiencias en ciudades europeas y brasileñas*. Recuperado el 12 de Octubre de 2011 de: <http://www.nuso.org/revista.php?n=196>.
- Guerra, M., Hilbert, M., Jordán, V. y Nicolai, C. (2008). *Panorama Digital 2007 de América Latina y el Caribe*. el 12 de Octubre de 2011 de: http://www.clad.org/siare_isis/innotend/gobelec/gobelec.html.
- Holmes, D. (2003). *E. Gob. Estrategias para el uso eficiente de Internet en el gobierno*. McGraw-Hill Interamericana. Ciudad de México, México.
- Kliksberg, B. (2006). *Más ética, más desarrollo*. TEMAS. Buenos Aires, Argentina.
- Lechuga, J. (2007). México: Nueva economía y sociedad de la información. En Calva, J. L. *Educación, ciencia, tecnología y competitividad. Agenda para el desarrollo: Volumen 10* (1ra. ed.). Miguel Ángel Porrúa. Ciudad de México, México, pp. 172-195.
- Lynn, L. E. (2004). Reforma a la gestión pública: tendencias y perspectivas. En Pardo, M. del C. (compiladora). *De la Administración Pública a la Gobernanza* (1ra ed.). El Colegio de México. Ciudad de México, México, pp. 105-128.
- Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo –ONU (2005). Índice "Disposición para el Gobierno Electrónico". Países de América Latina y del Caribe. Recuperado el 12 de Octubre de 2011 de: http://www.clad.org/siare_isis/innotend/gobelec/ge-indice1.html
- Peters, B. G. (2004). Cambios en la naturaleza de la administración pública: De las preguntas sencillas a las respuestas difíciles. En Pardo, M. del C. (compiladora). *De la Administración Pública a la Gobernanza* (1ra ed.). El Colegio de México. Ciudad de México, México, pp. 69-95.
- Rojo, P. y Pérez, J. G. (2007). Transparencia en San Pedro. San Pedro Garza García, Nuevo León. En López, T., González, L. y Rojo, P. (coordinadores). *Gobierno de proximidad. La capacidad y el ingenio de la gestión local mexicana. Premio Gobierno y Gestión Local 2006*. Centro de Investigación y Docencia Económica, este programa pcon recursos pcapacity y el ingenio de la gestigarces. A nivel internacional ests, Ciudad de México, México, pp. 270-279.
- Shand, D. (1996). La nueva gestión pública: retos y temas de discusión en una perspectiva internacional. *Revista de Administración Pública. Ensayos sobre la nueva administración pública*, (91): 77-88.
- Sistema Regional de Información sobre Buenas Prácticas de Gestión Pública en América Latina y El Caribe –SIPAL (2006). *Portal Trámite Fácil: El Portal del Estado al Servicio del Ciudadano*. Recuperado el 12 de Octubre de 2011 de: http://www.sipalonline.org/practicas/complete_html/tra_facil.html.
- UN-Habitat. Best Practices Database (2004). *i-Governance Program of the City of Naga*. Recuperado el 12 de Octubre de 2011 de: <http://www.unhabitat.org/bestpractices/2004/mainview.asp?BPID=2811>.