
ALEJANDRO ARBELÁEZ ARANGO
(Universidad de Valencia)

*Potencialidades del gobierno electrónico
para la Europa Oriental*

I. Revoluciones políticas y revoluciones tecnológicas. II. Gobierno electrónico, administración pública y democracia III. El marco político para la implementación del E-Government y sus etapas: A) La Etapa Filosófica; B) La Etapa Analítica; C) La Etapa Operativa; D) La Etapa de Acción y Desarrollo.

El presente trabajo tiene por objeto analizar las posibilidades que para las instituciones políticas de los países de la Europa Central y Oriental representa aquello que, en el marco de la llamada “Sociedad del Conocimiento” y apoyado en las tecnologías de la información, se comienza a conocer como “Gobierno Electrónico” o – más coloquialmente– “E-Government”.

El tema se abordará en tres partes: la primera de ellas intentará brindar una rápida visión tanto de la revolución tecnológica desarrollada en los países del primer mundo durante la segunda mitad del siglo XX como de la revolución política desarrollada en los países comunistas durante los años finales del mismo, y de cómo ambas pueden relacionarse. En la segunda y desde el punto, se mostrarán las características y posibilidades que el Gobierno Electrónico presenta para la gestión eficiente, transparente y participativa de las instituciones públicas; y en la tercera, se analizará el marco político que deben adelantar los países de la Europa Central y Oriental para poder llevar a cabo un proceso de estructuración política de sus instituciones tendiente a mejorar el desempeño y fortalecer la democracia a partir del uso intensivo de las tecnologías de la información.

**I. REVOLUCIONES POLÍTICAS
Y REVOLUCIONES TECNOLÓGICAS**

El siglo XX pasará a la ya de por sí convulsa historia de la humanidad por ser el periodo de tiempo en que más rápidamente y con mayor intensidad, profundidad y extensión se modificaron las estructuras políticas y económicas de las sociedades occidentales. Durante sus primeras décadas, el siglo nos brindó la industrialización en América, la I Guerra Mundial en Europa, la Revolución en Rusia y la primera gran crisis del capitalismo a escala global; luego nos proporcionó una segunda Guerra Mundial, la descolonización del continente africano, la consolidación de la democracia

Cuadernos Const. de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol nº 41/42. Valencia, 2002/2003

como sistema político, la creación de un nuevo orden mundial de tipo bipolar y – finalmente–, dos grandes revoluciones: la primera de ellas de carácter político y geográficamente ubicada en la Europa Central y Oriental; y la segunda, de carácter tecnológico y localizada fundamentalmente en Norteamérica, Europa Occidental y el Sudeste asiático.

Parece oportuno plantearse las posibilidades que la mezcla de las revoluciones política y tecnológica podrían suponer para la construcción de las nuevas estructuras de gobierno en las nacientes democracias de la Europa Central y Oriental. A este respecto, es forzoso reconocer que, a pesar de la simultaneidad de ambas revoluciones, la tecnológica no ha acabado de arraigar en las Repúblicas post-comunistas toda vez que en éstas los cambios políticos por su celeridad, precipitación e intensidad, han concentrado toda la atención y todos los esfuerzos, y con ello han restado espacio en el corto y medio plazo para las transformaciones tecnológicas a largo plazo. Las ventajas que se podrían haber derivado de simultaneizar en una misma coyuntura un proceso de reestructuración política y un proceso de reestructuración tecnológica no han sido aprovechadas y por tanto el concepto de aquello que ya se comienza a conocer en el mundo desarrollado como Gobierno Electrónico no se ha hecho en estos lugares presente.

Pero comencemos explicando de qué estamos hablando. El *E-Government* alude a la incorporación que las entidades estatales hacen de las tecnologías de la información –y, en particular, de los computadores y su interconexión y de internet– en sus procesos internos y externos, con el objeto de mejorar en la economía, eficiencia y eficacia de la gestión pública, garantizar un marco de actuación más transparente, y permitir una mayor participación ciudadana. O, en palabras de la OCDE:

“El término *e-government* se centra en el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TICs) por parte de los gobiernos en todos los campos de actividad oficial. En particular, se centra en el potencial que ofrece internet y sus tecnologías relacionadas para transformar las estructuras y las operaciones de los gobiernos.”¹

Llevando a término una revolución política mayormente desconectada de la revolución tecnológica, los países post-comunistas no han sacado aun todos los frutos de la excepcional oportunidad que implica para una sociedad poder diseñar –y no simplemente modificar o reestructurar–, sus estructuras políticas y formas de gobierno partiendo de cero y basándose en las nuevas maneras de acceder, manejar, procesar e intercambiar la información como vía para mejorar el desempeño, transparencia y eficiencia de las organizaciones públicas y, de paso, brindar la posibilidad de una administración más abierta, cercana y útil a los ciudadanos.

“El gobierno de la Sociedad del Conocimiento aprovecha la tecnología para llevar a cabo con eficiencia y eficacia gran parte de sus procesos relacionados con el manejo de información y que por demás constituyen el volumen más importante de sus actividades, pues tomado en términos económicos y desde una óptica organizacional, el gobierno es una empresa de servicios donde la producción de bienes materiales es prácticamente nula y por tanto sus procesos están alimentados y arrojan como resultado productos intangibles que por poseer esta característica son susceptibles de ser presentados bajo formas digitales

¹ ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT [OECD]: *Project on the Impact of E-Government*, on-line en <http://www.oecd.org> (agosto 2002).

y aprovechar así en su máximo nivel las posibilidades que ofrecen los computadores y su interconexión.

El *e-gobierno* aprovecha todo el procesamiento de información que las tecnologías le permiten para planear sus acciones y tomar decisiones en materias como por ejemplo las financieras, presupuestarias y de inversiones o las de defensa, salud o educación por mencionar tan sólo algunas, siempre contando con información actualizada que puede además ser procesada, realizar con ella simulaciones, proyecciones, cálculos de impacto y demás a fin de tomar la mejor decisión posible al menos desde el punto de vista técnico.

Igualmente el gobierno de la edad del conocimiento se vale como nunca de las posibilidades que brinda internet para establecer una mayor cercanía con sus ciudadanos colocando toda su información en línea para todo aquel que desee consultarla o fiscalizarla, aumentando con ello la transparencia de sus actos y evitando las posibilidades de soborno, ineficiencia y corrupción.”²

La revolución digital o tecnológica comenzada en Norteamérica a partir de los años 50 con la invención del transistor, alimentada en los 60 por el circuito integrado, fortalecida en los años 70 con el desarrollo de la red de comunicaciones científicas ARPANET, masificada y extendida en los 80 a los países desarrollados con la introducción del computador personal y consolidada en todo el primer mundo a partir de los años 90 con el uso comercial de la red de redes –internet–, significa que las sociedades desarrolladas de comienzos del nuevo milenio han modificado sus estructuras económicas, científicas, educativas, organizacionales, políticas y demás mediante el empleo cotidiano de las tecnologías de la información como elementos éstos que permiten mejorar procedimientos y generar conocimiento a través del mayor acceso, manejo, procesamiento e intercambio de información.

“Comenzado el siglo XXI el acceso a la información es prácticamente ilimitado y con un costo tendiente a cero, pues internet, como la mayor red de almacenamiento, intercambio y difusión de información creada por el hombre, permite a éste, con sólo acceder a la red al precio de una llamada telefónica local o incluso de manera gratuita, disponer al instante de la gran mayoría del saber acumulado durante miles de años; igualmente, el manejo de semejante cantidad de información no constituye un problema gracias a la capacidad y potencia de los computadores; y asimismo el intercambio y mezcla de esa gran cantidad de información valiéndose de las máquinas para sacar provecho, está sólo limitado por la capacidad que tenga el hombre para relacionar tecnología con información”.³

Por ello, el manejo y aprovechamiento que comenzado el siglo XXI se hace de la información en el mundo desarrollado mediante el apoyo de nuevas tecnologías, ha generado un nuevo tipo de sociedad que deja atrás su era industrial y, modificando sus procesos de producción, consumo, organización, comunicación e interacción, permite a las comunidades alcanzar altísimas productividades de manera tal que lo básico se encuentra fácilmente satisfecho y por tanto se liberan para el hombre tiempo y recursos que le permiten dedicarse a otros campos del conocimiento. Esa conjugación de información disponible, tecnología para su manejo y tiempo libre por parte del hombre

² Alejandro ARBELÁEZ ARANGO: *Tecnologías de la información y Brecha Digital*, Trabajo de Grado. Executive MBA, Universidad Politécnica de Valencia, Valencia, 2002, págs. 69 a 70. Igualmente, véase Alejandro ARBELÁEZ ARANGO: *La Revolución Digital. Evolución y alcance de las tecnologías de la información*, Trabajo de Grado. Especialización en Economía y Negocios Internacionales, Universidad de Medellín, Medellín, 2000.

³ Alejandro ARBELÁEZ ARANGO: *Tecnologías de la información...*, cit., págs. 48 y 49.

para hacer uso de ellos lleva a que prácticamente no haya proceso o actividad humana que se halle fuera del influjo de las tecnologías de la información o que no haya derivado beneficios de su aplicación. Las tecnologías de la información permiten al hombre mejorar y reinventar procesos y extraer de ellos mayores beneficios donde, por lo ilimitado de sus posibilidades y el bajo coste y precio de las tecnologías, su aplicación se hace cada vez más extensiva a todos los niveles y campos de los muy diversos procesos y actividades sociales.

“El capital importante para la revolución digital es cada vez más el capital intelectual. El costo del equipo está disminuyendo. El hecho de que el avance de la industria dependa ahora de los programas informáticos más que del equipo contribuye a que se supere lo que ha constituido un gran impedimento para el desarrollo: la escasez de recursos financieros. Además, ayuda a los países pobres a eludir algunas etapas, largas y dolorosas, del proceso de desarrollo. Evidentemente, el capital intelectual necesario no está disponible en todo el mundo, pero es mucho más cuantioso que el capital financiero en el mundo en desarrollo y en países con economía en transición.”⁴

Esta revolución que ha dado origen a un nuevo tipo de sociedad denominada “de la información” o “del conocimiento”, destaca por permitir a las personas, organizaciones y naciones que en ella participan, contar con una mayor interconexión, disponibilidad de información e instantaneidad en el acceso, manejo, procesamiento e intercambio de la misma, permitiendo por ende que en todos aquellos campos de la actividad humana donde las nuevas tecnologías se aplican, se presenten mejoras y se reinventen procesos, se reduzcan costos, aumente la productividad y –como consecuencia de todo ello–, se alcancen mayores niveles de riqueza, tiempo libre y bienestar.

Estos mayores niveles de riqueza y bienestar para la sociedad, aunados a otros objetivos de carácter político como los de libertad, respeto y pluralismo, fueron ya pretendidos en las postrimerías del periodo soviético por Mijail Gorbachov, con la introducción en los años 80 de las reformas impulsadas bajo la filosofía de la *Perestroika* y la *Glasnost*. Sin embargo, tanto por la desconexión de la URSS con las tecnologías del mundo occidental, como por la velocidad e intensidad con la que finalmente –y al contrario de lo planeado– se precipitaron los acontecimientos económicos, políticos y sociales, esta segunda revolución socialista de finales de siglo se saldó con una prácticamente nula aplicación de tecnologías para apoyar los cambios propuestos, amén –como es sabido– de con la desmembración política y geográfica de la Unión Soviética y del bloque formado por las naciones que se encontraban bajo su influjo.

Este proceso de reestructuración, apertura y transparencia iniciado en la Europa comunista de los años 80 en respuesta al agotamiento político y económico de un sistema totalitario, buscaba la renuncia al sistema de partido único, la reconversión de la URSS en una república presidencialista, el reconocimiento del pluralismo político, la división de poderes y el establecimiento de sistemas de garantías, la descentralización territorial en cuanto a lo económico, político y presupuestario, la libertad de expresión, el establecimiento de sistemas de incentivos a la producción mediante esquemas parciales de propiedad privada, la libre empresa y la libertad de mercado entre otros. Se

⁴ Kofi ANNAN: *Nosotros los pueblos. La función de las Naciones Unidas en el siglo XXI*, on-line en <http://www.un.org/millennium/sg/report/> (agosto 2002).

planteaban, pues, muchos cambios de gran magnitud que precisamente por ello, generaron las ya históricas críticas y tensiones no sólo al interior de las diferentes y tradicionales estructuras del poder establecido y representado fundamentalmente por los comunistas de línea dura, sino también entre los mismos grupos reformistas, nacionalistas o secesionistas que aunque homogéneos en la crítica al sistema, eran absolutamente dispares en la presentación de alternativas y en la formulación de sendas comunes.

Así, el sistema soviético no pudo sobrevivir a su propia cirugía, entró en una crisis absoluta de gobernabilidad y, finalmente, colapsó dando lugar a un sinnúmero de nuevas repúblicas que partieron prácticamente de cero en cuanto a instituciones políticas de carácter democrático. En este proceso de creación acelerada de nuevos sistemas políticos iniciado a partir de los años 90, los países post-comunistas parecen haber consumido todas sus fuerzas, de modo que no se han aprovechado las inmensas ventajas que conlleva para un país poder inventarse o reinventarse a sí mismo políticamente y llevar a cabo un proceso de creación institucional –y en particular en lo referente al diseño y funcionamiento de las entidades oficiales y de la relación de éstas con los ciudadanos– contando con el apoyo de las tecnologías de la información y sin tener que realizar para ello forzadas transformaciones o inciertos experimentos sobre las estructuras ya existentes como es la situación general de las demás naciones.

Si bien el fin de los gobiernos ha sido, es y debe seguir siendo aunar esfuerzos ciudadanos con el fin de garantizar la tranquilidad y promover el progreso colectivo de la sociedad, los medios para ello deben sin embargo cambiar de acuerdo a los tiempos. De ahí la importancia de incorporar en las administraciones públicas de las jóvenes repúblicas post-comunistas las tecnologías de la información:

“Ahora es el tiempo de mirar cómo los gobiernos pueden aplicar los principios de la buena gobernanza en un siglo XXI caracterizado por la explosión de las tecnologías de la información y las comunicaciones, para alcanzar sus objetivos de políticas públicas dentro de un contexto marcado por el cambio social y las circunstancias económicas y políticas.”⁵

Partiendo de las concepciones y construcciones políticas sobre las cuales se basa el Estado pero materializando las mismas en actos concretos que lo hacen tangible al ciudadano, las instituciones públicas conforman una gran estructura organizacional que, como ninguna otra en la sociedad, procesa grandes volúmenes de información necesaria para sí misma y útil para la comunidad. De ahí la importancia de su acertada dirección y de su óptimo manejo a través de las tecnologías de la información.

Las administraciones públicas, como entidades prestadoras de servicios, están siendo diseñadas y construidas en gran medida –aunque con notables excepciones, sobre todo en los países de Europa Central–, sin tener suficientemente presentes las posibilidades de acceso, manejo, procesamiento e intercambio de información que las nuevas tecnologías permiten. La consecuencia de ello son importantes pérdidas de tiempo y recursos que comprometen la propia funcionalidad del Estado, pues éste se vuelve lento y poco capaz de satisfacer sus propias necesidades y las de sus ciudadanos.

Así pues, en los países de Europa Central y Oriental las tecnologías de la información, como medio a través del cual se realizan trámites más ágiles y

⁵ ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT [OECD]: *Project on the Impact of E-Government...*, cit.

transparentes, los ciudadanos pueden más fácilmente vigilar los actos de los gobernantes, y la corrupción puede ser más eficazmente combatida, se halla todavía en estado de subdesarrollo. Ponerse al día se hace aun más necesario en el momento actual de la evolución política de estos Estados, donde en muchos casos se están desarrollando procesos de contratación, privatización y gestión no del todo transparentes.

“Por décadas, una mezquina corrupción ha formado parte de la vida diaria de la Europa Central y Oriental. Después de la II Guerra Mundial regímenes centralistas y autoritarios extranjeros fueron establecidos de manera ilegítima y como resultado, en una economía que se encontraba bajo la escasez más persistente en claro contraste con lo que proclamaba el gobierno, se desarrolló la cultura de la hipocresía como una especie de ‘regla de supervivencia’.

El proceso de transformación política y económica de los años recientes ha tendido a derramar la corrupción más lejos que siempre y por tanto el nuevo sistema legal sólo podrá desarrollarse en nuevas instituciones fuertemente enraizadas en la sociedad civil.

Con este trasfondo [...] las tecnologías de la información pueden ayudar a contrarrestar la corrupción que se presenta tanto en el nivel nacional como en las transacciones internacionales.”⁶

Y es que las tecnologías de la información tienen el potencial de transformar a un muy bajo costo en relación con los beneficios las instituciones de gobierno de las nuevas democracias, permitiendo con ello incrementar la eficiencia y eficacia de sus procedimientos internos al igual que las relaciones con los ciudadanos, pues lo que básicamente caracteriza a los procesos administrativos de éstos y todos los Estados, es el manejo de información y bienes no tangibles que como procesos internos o de prestación de servicios a la comunidad, pueden ser rápida, sencilla y óptimamente gestionados y servidos a través de los computadores y su interconexión.

La administración pública apoyada en las tecnologías de la información como relación que da origen al Gobierno Electrónico, puede ser adecuadamente diseñada y puesta a operar en los países post-comunistas con el objeto a nivel interno de mejorar el tiempo, fiabilidad y utilidad de los procesos, minimizar costos, eliminar duplicidad de funciones y puestos de trabajo innecesarios, manejar, cruzar y procesar información homogénea, tener un mayor control ciudadano, eliminar distancias y restricciones físicas o geográficas, fomentar la descentralización etc. A nivel externo, es decir, en su relación con los ciudadanos, el Gobierno Electrónico permite a las personas acceder más fácilmente a la información y prestación de servicios de mayor calidad sin depender de sus condición social o ubicación física con lo cual realmente se democratizan los mismos, se vigilan los procesos de contratación pública, se fiscalizan los actos de los gobernantes, se facilita y promueve la participación en las instituciones políticas, se ejerce una mayor democracia directa y, entre muchas otras cosas, se dispone de una administración más fiable y cercana al ciudadano con lo cual los beneficios que éste obtiene del gobierno aumentan en eficiencia y se corresponden más con lo que las normas pretenden.

De esta manera, el Gobierno Electrónico se convierte en una interesante e ineludible posibilidad para que los países y sus ciudadanos dispongan de gobiernos más eficientes, democráticos y transparentes que respondan mejor a las necesidades

⁶ Peter EIGEN: “Promoting Transparency in Central and Eastern Europe”, *Public Management Forum* n° 5 (1996).

ciudadanas y a las funciones que la nueva Sociedad de la Información demanda de ellos. Por supuesto, esta nueva forma de gobierno está llamada a encontrar en las nacientes democracias del Centro y Este de Europa un escenario inmejorable para su aplicación toda vez que sus estructuras políticas y administrativas están apenas en fase de diseño o construcción y por tanto es aun posible incorporar en ellas las tecnologías de la información con sus ventajas, facilitándose enormemente el proceso de transición y permitiendo a dichas naciones ahorrar años enteros de experiencia y recorrido para poder contar rápidamente con un Estado como el que el Gobierno Electrónico hace posible.

II. GOBIERNO ELECTRÓNICO, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DEMOCRACIA

La incorporación de las tecnologías de la información para la mejora de procesos en las instituciones del Estado se manifiesta, desde el punto de vista organizacional, en dos dimensiones fundamentales: la conocida como “*Back Office*”, que hace referencia a toda la gestión de las actividades internas del Estado (es decir, a los trámites o procesos que no requieren el contacto activo con el ciudadano); y el denominado “*Front Office*” que denota las actividades estatales que involucran de manera activa al ciudadano toda vez que para que las mismas se lleven a cabo, éste necesariamente debe intervenir.

No obstante la separación conceptual, debe tenerse presente que en las diferentes organizaciones, todo proceso de *front office* conlleva necesariamente un proceso de *back office* y aunque ello puede no darse estrictamente en sentido contrario, lo normal sin embargo (y más aun en las instituciones de gobierno que por definición se deben al ciudadano), es que los procesos internos obedezcan a su vez, y además de las actividades corrientes al interior de la administración, al trámite directo o indirecto de alguna necesidad o derecho ciudadano ⁷.

Involucrando estos conceptos, se hace evidente que las tecnologías de la información, y en particular el Gobierno Electrónico como su manifestación más política, tienen el potencial de ayudar substancialmente al mejoramiento de la gestión pública y a la satisfacción de las necesidades ciudadanas, pues uno y otro proceso se centran fundamentalmente en el manejo de información y en la prestación de servicios y esas, por su carácter digital, son precisamente las potencialidades que ofrecen los computadores y su interconexión, teniendo presente –claro está– que lo que el Gobierno Electrónico pretende no es la simple adición de computadores y redes para la gestión interna o la mejora de la participación ciudadana sino la estructuración de ambos procesos a partir de las posibilidades y potencialidades que la tecnología ofrece. De ahí la ventaja que tienen los países del Centro y Este de Europa, que encontrándose en plena fase de diseño o construcción de sus estructuras políticas y de funcionamiento, pueden elaborar las mismas a partir de las tecnologías de la información.

Los procesos internos que para su normal funcionamiento desarrollan los gobiernos, consisten en flujos organizados de información entre diferentes dependencias y niveles que sirven para adelantar trámites o para la toma de decisiones, donde, en uno

⁷ Véase Mila GASCÓ: *Una vuelta por el mundo. –Experiencias de Gobierno Electrónico en Europa y Estados Unidos: un punto de partida, on-line en: <http://www.iigov.org/dhial/>* (agosto 2002).

y otro caso, los computadores operando a través de redes internas (*intranets*), redes externas de acceso restringido (*extranets*) o mediante la red de redes *internet*, están diseñados precisamente para realizar este tipo de actividades. Ello implica por tanto, con la ayuda de estas tecnologías, la transformación de engorrosos e ineficientes procedimientos manuales, en económicos, fáciles y eficaces procesos digitales.

Así, entre las características que la gestión interna del Gobierno Electrónico conlleva, se pueden destacar como principales las siguientes:

- 1.- Los gastos de funcionamiento disminuyen ostensiblemente, pues los flujos de información en formato digital reducen tanto la compra de insumos físicos como las formas de correo tradicional, los desplazamientos, la necesidad de espacio físico, los tiempos de los procesos y los puestos de trabajo.
- 2.- Las comunicaciones y trámites en soporte papel descienden al mínimo ya que la información fluye en versión digital ganando así en costo, rapidez y fiabilidad.
- 3.- Los tiempos de espera en los procesos se reducen substancialmente en la medida que los flujos de información se realizan de manera inmediata y por tanto se facilita la comunicación entre los diferentes niveles geográficos y administrativos y se mejora el tiempo en la toma de decisiones.
- 4.- Se evita la fragmentación de procedimientos administrativos, el solapamiento o la duplicidad de funciones y la pérdida o mezcla de información, al realizarse todo el proceso en un mismo formato, bajo un mismo sistema y con etapas y acciones previamente definidas y automáticamente ejecutadas.
- 5.- El seguimiento de procesos y trámites se hace más efectivo dado que todo se realiza a través de un sistema uniforme de formato digital que puede ser fácilmente verificable y al cual se pueden incorporar tiempos y pasos de control.
- 6.- Se maneja información uniforme y veraz toda vez que se trabaja con una base de datos centralizada y actualizada en tiempo real.
- 7.- Se ahorran trámites administrativos, puestos de trabajo y errores humanos en la medida que la comunicación depende menos del papel, la disponibilidad, voluntad y capacidad humana y más de la información digital, la rapidez y exactitud de los computadores.
- 8.- Aumenta la transparencia en los procesos y se reducen tanto la corrupción como los errores en la administración toda vez que se disminuye la intervención humana directa y los trámites y gestiones se realizan autónomamente, bajo normas y criterios previamente definidos.
- 9.- Se mejora en la toma de decisiones y en la formulación de políticas públicas dado que se cuenta con mayor, mejor y más organizada, rápida y veraz información disponible y con la misma pueden realizarse fácilmente cálculos, proyecciones y simulaciones.
- 10.- Se facilita la descentralización ya que las barreras físicas y geográficas se eliminan y la información es omnipresente con lo cual la ubicación espacial para la toma de decisiones pierde relevancia.

Si para la gestión de los procesos internos de las instituciones de gobierno, la aplicación de tecnologías conlleva tantas ventajas, no es menos cierto que ventajas iguales o incluso superiores se presentan cuando estas mismas tecnologías son empleadas por dichas instituciones en las relaciones que tienen con el sector externo, representando fundamentalmente por los ciudadanos.

Un gobierno de carácter democrático, como los que han surgido a partir de los años 90 en la otrora Europa totalitaria, encuentra uno de sus más grandes pilares en la adecuada, transparente y fluida comunicación que se establezca entre las instituciones políticas y sus ciudadanos y por ello el papel fundamental que en este tipo de situaciones están llamadas a desempeñar las tecnologías de la información y muy particularmente internet como la más grande red de flujos de información a nivel mundial. A través de ella los gobiernos pueden canalizar eficientemente las comunicaciones con sus ciudadanos en la medida que la red constituye el canal de intercambio de información de más rápido crecimiento en la historia, es no jerárquica, de fácil y económico acceso, no está limitada por las distancias o las barreras geográficas, etc.; virtudes éstas que la convierten en un medio ideal para mejorar la comunicación entre ciudadanos y gobiernos.

Esta relación entre el ciudadano y el Estado empleando las tecnologías de la información se establece de dos maneras fundamentales: una primera, en la cual no hay interactividad sino que el Estado ejerce el papel activo de suministrar información y el ciudadano de manera pasiva se limita a recibirla; y una segunda forma en la cual hay interactividad en la medida que Estado y ciudadano ejercen papeles activos suministrando e intercambiando información de manera digital. Así por ejemplo, mientras en el primer caso el Estado puede brindar información *on-line* sobre cómo presentar ante una oficina pública una declaración de impuestos, en el segundo caso el ciudadano no sólo recibe la información *on-line* sino que ahí mismo, en una página *web* que opera como una oficina virtual, puede rellenar su formulario y hacer entonces el trámite de manera digital.

En lo que al suministro de información por parte del Estado se refiere, debe tenerse presente cómo éste es no sólo el agente social que mayor cantidad de la misma almacena y procesa, sino también cómo gran parte de esa información es de vital importancia para los ciudadanos si éstos quieren ejercer su labor participativa y fiscalizadora.

Para el sector gubernamental, existen cuatro áreas de información para las cuales las tecnologías de la información son especialmente importantes

- 1.- Información necesaria para la gestión interna, inclusive la administración del personal y asignación de presupuestos.
- 2.- Información necesaria para tomar decisiones sobre políticas y regulación, que incluye datos sobre la población, económicos, financieros y otros.
- 3.- Información que se difunde al público: leyes, estadísticas, información sobre salud, etc.
- 4.- Información de respaldo para servicios públicos tales como educación, salud y transporte ⁸.

En el acceso a toda esta información es donde internet se vuelve protagonista en la medida que constituye el medio más eficaz para compartirla, pues al estar los procesos internos de la administración desarrollados con base en las tecnologías de la información, la información se encuentra en formato digital y por tanto es susceptible de

⁸ BANCO MUNDIAL: *Tecnologías de la Información y Comunicaciones (ICT) y la Pobreza. Borrador para comentarios, agosto 2000, on-line en: <http://www.worldbank.org/poverty/spanish/strategies/srcbook/ict0212.pdf> (agosto 2002).*

ser puesta a disposición del ciudadano a través de páginas *web* o de medios electrónicos en general.

Si además de toda esta información *on-line* se ofrece al ciudadano la posibilidad no sólo de indagar, sino también de gestionar gran parte de sus obligaciones con las instituciones del Estado –cualquiera que sea su nivel– en formato digital mediante internet, se mejorará y simplificará significativamente la relación de éste con la administración. El complejo mundo de la administración pública y su burocracia puede verse reducido (al menos en lo referente a los trámites más corrientes) a una sencilla página *web* que a semejanza de una “ventanilla única” coloque al alcance del ciudadano y a unos pocos *click* de distancia una porción importante de las instituciones y trámites del Estado. Con el concepto de “ventanilla única”, el Estado pone a disposición de los ciudadanos toda la información pública de su interés y les facilita la ejecución de los trámites administrativos que deben llevar a cabo. De esta manera, el ciudadano encuentra al Estado como una unidad a su servicio a la cual puede acceder con un simple computador desde su hogar, sitio de trabajo o incluso desde la calle las 24 horas del día durante los siete días de la semana, evitándose así desplazamientos, colas, esperas o rígidos horarios, y convirtiéndose además, él mismo, en gestor de sus propios trámites.

En todo caso, la “ventanilla única” puede presentar diferentes características y niveles de desarrollo de acuerdo al grado de avance en el proceso de implementación del Gobierno Electrónico en cada país. En concreto pueden identificarse cinco estadios:

- 1.– Surgimiento de la presencia del Estado en la *web*: el país dispone de unos pocos y simples sitios oficiales en la red, más bien sencillos, en los que se presenta información estática.
- 2.– Aumento de la presencia del Estado en la *web*: el número de páginas *web* gubernamentales se incrementa y la información se hace más dinámica.
- 3.– Presencia interactiva del Estado en la *web*: se permite un intercambio más formal entre el gobierno y los usuarios de manera que, por ejemplo, algunos formularios pueden ser descargados y rellenados *on-line*.
- 4.– Presencia transaccional del Estado en la *web*: los usuarios pueden acceder fácilmente a los servicios contando con la opción de priorizar sus necesidades, realizar transacciones formales *on-line*, pagar impuestos y gastos de registro.
- 5.– Presencia integral y total del Estado en la *web*: corresponde a la integración completa de todos los servicios *on-line* del gobierno en un solo portal oficial.⁹

Así, una página *web* bajo el concepto de “ventanilla única” obviamente dispondrá de información e interacción de acuerdo a sus propias peculiaridades y niveles de desarrollo, pero en una fase avanzada que obedezca a la filosofía del Gobierno Electrónico, debería estar dotada de:

- Una dirección única de internet.
- Mapa del sitio y enlaces con todas las instituciones y agencias del Estado.
- Información útil, actual, rápida y de fácil acceso y manejo para el ciudadano ofrecida en la lengua local, nacional y extranjera.

⁹ Theodore TSEKOS: “E-Government and the Transitional Countries”, en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/unpan003853.pdf> (agosto 2002).

- Posibilidad de realizar trámites *on-line* mediante formularios virtuales.
- Motor de búsqueda oficial.
- Acceso a bases de datos y principales normas, documentos y publicaciones.
- Sistema de firma electrónica, de manera tal que los documentos allí tramitados tengan la misma validez que los gestionados a través de los medios tradicionales.
- Opción de pago a través de dinero plástico.
- Correos electrónicos de contacto, direcciones físicas y números telefónicos de las diferentes instituciones.
- Políticas de privacidad y seguridad.

Si bien desde el punto de vista práctico la “ventanilla única” es habitualmente utilizada por el ciudadano para consultar información relacionada con algún trámite o para realizar éste a través de ella, su concepto sin embargo rebasa esta simple apreciación y se convierte para el ciudadano en un mecanismo ideal para fortalecer su relación con el Estado y participar en la construcción, apoyo y fiscalización de las acciones que desde éste se emprendan. Con ello, las tecnologías de la información mejoran ostensiblemente la comunicación entre las instituciones de gobierno y los ciudadanos y se convierten en un importante medio para el fortalecimiento de la democracia.

Otro aspecto digno de atención lo constituye el empleo de las tecnologías de la información en los procesos electorales. En este ámbito, las tecnologías de la información pueden servir para lograr mayores niveles de democracia directa en la medida que asuntos que son de trascendencia para la comunidad pueden ser más fácilmente sondeados o sometidos a referendos o plebiscitos de lo que lo serían a través de los medios tradicionales en los que se requiere la presencia física de los ciudadanos. Ésta implica un proceso logístico complejo y costoso que hace que dichos mecanismos democráticos sean raramente utilizados y que existan por tanto más en la teoría que en la práctica política; mientras que con las nuevas tecnologías ello podría cambiar, ya que consultar la voluntad popular se vuelve un procedimiento rápido, económico y sencillo.

En todo caso, una democracia electrónica no consiste simplemente en la realización del acto electoral a través de medios digitales, como equivocadamente algunos pueden pensar; consiste más bien en emplear las tecnologías de la información para, además de realizar votaciones, plebiscitos y referendos o gestionar trámites a través de la “ventanilla única”, acercar los gobernantes a los gobernados y viceversa, de manera que se permita una mejor participación de los ciudadanos en las decisiones del gobierno pero también una mayor comprensión de aquéllos del porqué de las decisiones de los políticos.

Apelar de forma más frecuente a este tipo de sondeos, consultas o votaciones empleando para ello las tecnologías de la información puede, más que restar espacio a las tradicionales democracias representativas, complementar las mismas mediante el ejercicio de la democracia participativa de manera tal que los representantes de la nación o del pueblo estén mejor informados en todo momento sobre las necesidades de los ciudadanos y por tanto no sólo cuenten con mayores elementos de juicio para formular sus políticas y llevar a cabo sus acciones, sino que éstas, por obedecer al deseo o mandato ciudadano, están revestidas de una mayor legitimidad. Igualmente, esta mayor comunicación entre gobernantes y gobernados verificada a través de las tecnologías de la información, hace que la transparencia en el manejo de lo público aumente, entendiendo por transparencia la claridad en el proceso que los políticos

emplean para tomar decisiones, así como los argumentos sobre los cuales basan las mismas. Con más información disponible, los gobernantes tienen entonces un mejor conocimiento sobre las realidades, anhelos y necesidades de la sociedad y por tanto pueden formular mejor las políticas a seguir; mientras que por el otro lado, los ciudadanos no sólo pueden participar de una manera más activa en la formulación y ejecución de esas políticas, sino que al haber mayor claridad sobre el método y elementos para la toma de decisiones, se cierra espacio para la subjetividad, la mediocridad y la corrupción.

“La deficiencia de redes e infraestructura exagera las dificultades de interacción entre los gobiernos y los ciudadanos en muchas partes del mundo. Por lo tanto, la tecnología de la información y de las comunicaciones como instrumento para la gestión pública puede contribuir a lograr que los ciudadanos tengan acceso a información del gobierno y servicios gubernamentales y los utilicen y aumenten su participación en el proceso de la gestión pública. Las posibilidades de mayor acceso y transparencia del intercambio de información pueden contribuir notablemente a evitar la corrupción”.¹⁰

En definitiva, con la incorporación de las tecnologías de la información a las estructuras y procesos del gobierno lo que se logra, además de una mejor gestión, es un ciudadano más participativo en la formulación, manejo y fiscalización de los asuntos públicos, susceptible de convertirse en sujeto activo de la política; un ciudadano mejor informado, con mayores posibilidades de interactuar con los gobernantes, con mayor facilidad para expresar su opinión en debates, foros, sondeos, elecciones, referendos, plebiscitos y demás formas de participación, con reales oportunidades de intervenir en la formulación y construcción de políticas, retroalimentar con sus opiniones y comportamientos a quienes ostentan el poder y fiscalizar el manejo de lo público como patrimonio colectivo de la sociedad ¹¹.

Con respecto a su faceta externa y sintetizando todo lo que hasta ahora se ha dicho sobre este tema, se pueden entonces destacar como características del Gobierno Electrónico relacionadas directamente con la participación ciudadana, las siguientes:

- 1.– Se eliminan las distancias y barreras geográficas, con lo cual la presencia del Estado se convierte en una realidad para los ciudadanos que habitan en regiones aisladas o que tienen problemas para desplazamientos físicos.
- 2.– El Estado, a través de la “Ventanilla Única”, se convierte para el ciudadano en una entidad homogénea, sin burocracia ni distorsiones, que de manera ágil, sencilla y eficiente, da respuesta a sus necesidades.
- 3.– Los ciudadanos, sin distorsiones o manipulaciones mediáticas, tienen mayor y mejor acceso a la información y por tanto se encuentran en mejor posición para ejercer sus derechos y asumir sus responsabilidades políticas.

¹⁰ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL [ECOSOC]: *Desarrollo y cooperación internacional en el siglo XXI: El papel de la tecnología y la información en el contexto de una economía mundial basada en el conocimiento*, on-line en <http://www.un.org/spanish/documents/escl200052.pdf> (agosto 2002).

¹¹ Véase Joan PRATS: *Sociedad de la Información, políticas públicas y calidad de la democracia*, on-line en <http://www.iigov.org/resenas/> (agosto 2002).

- 4.- Las minorías y grupos marginados de la sociedad pueden más fácilmente organizarse para ser escuchados en la medida que la internet permite conectar individualidades y brindar igualdad política al no establecer jerarquías.
- 5.- La democracia directa, en lo referente a formas de participación como plebiscitos y referendos, se facilita enormemente y por tanto, tiene el potencial de pasar de la teoría a la práctica.
- 6.- Se fortalece la relación entre gobernantes y gobernados en la medida que ambos pueden interactuar y retroalimentarse más fácilmente.
- 7.- El marco político bajo el cual se establecen las acciones gubernamentales a seguir se enriquece no sólo por la mayor participación ciudadana sino también por la mayor uniformidad y coherencia que se logra al estar todas las entidades del Estado interconectadas y operando bajo un mismo esquema.
- 8.- La elaboración de políticas públicas, al contar en su formulación y desarrollo con una mayor participación de los ciudadanos, adquiere mayor legitimidad y las mismas se construyen realmente con base en los requerimientos y necesidades de la sociedad.
- 9.- Los planes y programas del Estado se vuelven una actividad dinámica que, con la ayuda de las tecnologías de la información, pueden adaptarse en tiempo real a las variaciones del entorno.
- 10.- Los procesos de fiscalización y control por parte de la ciudadanía se facilitan al tener ésta un más efectivo, sencillo y productivo acceso a las cuentas del Estado y a los procesos de gestión y contratación.

De esta manera, la articulación en las estructuras del Estado de las tecnologías de la información es susceptible de convertirse en una valiosa herramienta para el desarrollo y fortalecimiento de la gestión pública y la democracia en la Europa Central y Oriental; pues la posibilidad de contar con ciudadanos más y mejor informados, con reales posibilidades de participar en la formulación y desarrollo de las políticas estatales, y con entidades oficiales eficientes que responden a las necesidades y expectativas sociales, hacen que la transición política pueda facilitarse enormemente y por tanto que quienes en ella participan se llenen de argumentos para continuar avanzando hacia el futuro, en lugar de cargarse de motivos para añorar los tiempos totalitarios del pasado.

III. EL MARCO POLÍTICO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL *E-GOVERNMENT* Y SUS ETAPAS

El Gobierno Electrónico no es susceptible de ser introducido sin voluntad política para ello. Por tanto, es menester que la clase dirigente tome conciencia de las bondades y beneficios que las tecnologías de la información aplicadas tanto a la gestión de procesos internos en las instituciones del gobierno como al fomento y mejora de las relaciones de éstas con la ciudadanía pueden reportar para el mejor funcionamiento de la sociedad en general y del Estado en particular.

Dado que el Gobierno Electrónico implica procesos internos y relaciones externas, dicha “voluntad política” debe verse manifestada y materializada en ambos campos. Para adoptar este nuevo esquema de gobierno, los Estados de la Europa Central y Oriental no sólo deben estructurar sus instituciones teniendo presentes las

potencialidades y posibilidades de los computadores y su interconexión sino también fomentar el uso de las tecnologías en los demás campos de actividad de la sociedad con el objeto que ésta pueda interactuar a su vez con las entidades del Estado, pues de lo contrario –es decir, de contarse con unas entidades oficiales gestionadas a través de las tecnologías de la información pero con una sociedad “desconectada”–, el Gobierno Electrónico como mecanismo de fortalecimiento democrático se vuelve inviable.

“La tecnología de la información y de las comunicaciones fomentará el desarrollo sólo si las actividades y los programas conexos están integrados en una estrategia nacional de desarrollo coherente. Por lo tanto, los gobiernos nacionales deben ser los agentes primarios, en colaboración con el sector privado y la sociedad civil, para lograr el acceso universal a la tecnología de la información para el desarrollo. Es menester que declaren su propia visión nacional, reactiven la voluntad política necesaria al nivel más alto posible, formulen un marco estratégico nacional, establezcan prioridades nacionales y contribuyan a crear un clima propicio para la difusión, el desarrollo y la utilización rápidos de tecnología de la información.”¹²

De esta manera, los gobiernos de Europa Central y Oriental tienen el doble reto de cimentar sus estructuras y procesos internos a partir de las tecnologías de la información y de crear a su vez, en el ámbito externo, las condiciones propicias para que dichas tecnologías se hagan presentes en el resto de la sociedad.

¿En que estadio se encuentran, a este respecto, los países de la Europa Central Oriental? En los cuadros siguiente se presentan los indicadores básicos que sobre este aspecto poseen los países de la Europa Central y Oriental (Cuadro 1) y, a modo de contraste, los indicadores relativos a otros grupos de países (Cuadro 2). De igual manera, se presentan también las tasas de penetración de internet en estos países (Cuadro 3).

A la vista de estos datos, y teniendo siempre presente lo peligroso que resulta establecer generalidades –toda vez que las nacientes democracias del Este presentan una diversidad económica, política, social y cultural que hace difícil e irresponsable tratarlas por igual–, debe decirse que al evaluar el grado de presencia tecnológica y capacidad de aprovechamiento de los computadores y su interconexión en los países de la Europa Central y Oriental –y quizá con la excepción de Eslovenia, Estonia y la República Checa–, se observan en los países de la región grandes carencias que hacen necesaria la decidida acción del Estado para que con su liderazgo y su capacidad normativa y reguladora, se establezca el marco político adecuado y se lleven a cabo las acciones necesarias para superar esta situación con el fomento de una verdadera “Revolución Digital”.

Para los gobiernos de los Estados otrora totalitarios esta tarea constituye una acción irrenunciable e inaplazable. Y si bien es cierto que este proceso en sus facetas iniciales puede implicar importantes costos económicos, los mismos pueden ser en parte asumidos por el sector privado así como financiados o subvencionados por organismos multilaterales y gobiernos o empresas extranjeras. Lo único que se hace evidente es que más costoso aun que su implementación, resulta el no aprovechar las ventajas de una revolución tecnológica que en el medio plazo retribuirá con creces las inversiones y esfuerzos realizados tanto por el gobierno como por la sociedad.

¹² ECOSOC: *Desarrollo y cooperación internacional en el siglo XXI*, cit.

Cuadro 1
Estadísticas sobre tecnologías de la información
y sociedad del conocimiento en los países postcomunistas

País y posición en el IDH	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)	(I)	(J)
DESARROLLO HUMANO ALTO										
29 Eslovenia	2	14.293	99'6	0'4	0'83	5.749	375	84	251	11'51
40 Eslovaquia	5'4	9.699	99'0	1	0'76	5.375	286	87	65	4'1
43 Hungría	10'1	10.232	99'3	0'7	0'77	3.697	336	105	59	9'41
44 Polonia	38'7	7.619	99'7	0'3	0'72	3.633	228	50	44	3'37
46 Estonia	1'4	7.682	99'0	1	0'72	6.697	343	170	34	16'62
DESARROLLO HUMANO MEDIO										
49 Croacia	4'5	6.749	98'0	2	0'7	3.040	348	41	112	1'12
52 Lituania	3'7	6.436	99'5	0'5	0'7	3.267	300	72	54	2'65
57 Belarús	10'3	6.319	99'5	0'5	0'69	3.254	241	1		0'1
60 Bulgaria	8'3	4.809	98'2	1'8	0'65	4.677	329	15		1'23
62 Rusia	147'4	6.460	99'5	0'5	0'7	5.516	197	5	41	1'24
63 Letonia	2'4	5.728	99'8	0'2	0'68	2.569	302	68		5'83
64 Rumanía	22'5	5.648	97'9	2'1	0'67	2.544	167	29	10	1'05
69 Macedonia	2'0	4.254	94'6	5'4	0'63	3.381	199	15		0'57
70 Georgia	5'1	3.353	99'0	1	0'59	1.438	115	11		0'14
73 Kazajstán	16'3	4.378	99'0	1	0'63	3.585	104	2		0'09
78 Ucrania	50'9	3.194	99'6	0'4	0'58	3.483	191	3	14	0'39
90 Azerbaiján	7'7	2.175	99'0	1	0'51	2.330	89	8		0'06
93 Armenia	3'5	2.072	98'2	1'8	0'51	1.696	157	2	4	0'27
94 Albania	3'1	2.804	83'5	16'5	0'56	1.878	37	2		0'05
98 Kirguistán	4'6	2.317	97'0	3	0'52	2.360	76			0'33
100 Turkmenist.	4'3	2.550	98'0	2	0'54	1.595	82	1		0'06
102 Moldavia	4'4	1.947	98'6	1'4	0'50	1.651	150	2	6	0'14
106 Uzbekistán	23'6	2.053	88'0	12	0'50	2.024	65	1		0'01
110 Tajikistán	6'0	1.041	99'0	1	0'39	2.380	37			0'01

(A): Población (en millones de hab., 1998); (B): PIB per capita (PPA en dólares constantes, 1996); (C): Tasa de alfabetización; (D) Tasa de analfabetismo; (E) Índice de escolaridad; (F): Consumo de electricidad (per capita en KWH, 1997); (G) Líneas telefónicas (por cada 1000 hab., 1998); (H): Teléfonos móviles (por cada 1000 hab., 1998); (I) Ordenadores personales (por cada 1000 hab., 1998); (J) Servidores de internet (por cada 1000 hab., 1998).

Fuente: PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO [PNUD]: *Informe sobre el desarrollo humano 2001. –Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano, on-line en <http://www.undp.org/hdr2001/spanish/> (agosto 2004).*

“Sería conveniente que los países se incorporaran a la revolución de la tecnología de la información y de las comunicaciones ahora mismo; si se exagera la prudencia, se corre el peligro de aumentar la marginación aún más. La brecha digital se puede y se debe cerrar, pero la demora en tomar medidas para superar esa barrera sólo aumentará su tamaño y la

dificultad para trasponerla. [...] la lógica inexorable de la economía y la sociedad mundiales que están surgiendo basadas en los conocimientos determinan que la tecnología de la información y de las comunicaciones sea el medio más prometedor para que los países en desarrollo aumenten su potencial y se integren en la economía mundial.”¹³

Cuadro 2
Estadísticas sobre tecnologías de la información
y sociedad del conocimiento, por grupos de países

	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)	(I)	(J)
Todos los Países en Desarrollo	4.575'40	79%	3.270	27'7	0'58	884	58	18	...	0'26
Países Menos Desarrollados	581'6	10%	1.064	49'3	0'39	82	4	1
Estados Árabes	258'4	4%	4.140	40'3	0'62	1.424	65	10	12	0'13
Asia Oriental	1.311'00	23%	3.564	16'6	0'60	1.105	85	31	15	0'22
Asia Oriental (sin China)	55'3	1%	13.635	3'7	0'82	5.257	431	310	162	4'85
América Latina y el Caribe	498'2	9%	6.510	12'3	0'70	1.749	118	43	...	0'99
Asia Meridional	1.364'50	23%	2.112	45'7	0'51	479	24	2	...	0'01
Asia Meridional (sin India)	382'3	7%	2.207	49'5	0'52	472	30	2	...	0'01
Asia Sudoriental y el Pacífico	508'9	9%	3.234	11'8	0'58	669	43	16	...	0'32
África Subsahariana	569	10%	1.607	41'5	0'46	423	14	5	...	0'27
Europa Oriental y la CEI	398'6	7%	6.200	1'4	0'69	4.095	193	18	...	1'65
Países de la OCDE	1.105'00	19%	20.357	2'6	0'89	8.008	490	223	255	37'86
Países IDH Alto	1.031'30	18%	21.799	1'5	0'90	8.623	524	245	277	40'97
Países IDH Medio	4.137'20	71%	3.458	23'1	0'59	1.167	68	15	...	0'24
Países IDH Bajo	651'3	11%	994	51'2	0'38	96	4	1	...	(.)
Países Ingreso Alto	864'1	15%	23.928	1'4	0'91	9.531	569	266	315	48'18
Países Ingreso Medio	1.455'80	25%	6.241	12'2	0'69	2.464	143	39	...	1'09
Países Ingreso Bajo	3.499'90	60%	2.244	31'1	0'52	563	36	8	...	0'02

¹³ ECOSOC: *Desarrollo y cooperación internacional en el siglo XXI*, cit.

Total Mundial	5.819'80	100%	6.526	21'2	0'70	2.383	142	54	...	7'42
---------------	----------	------	-------	------	------	-------	-----	----	-----	------

(A) Población (en millones de hab., 1998); (B) Población como porcentaje del total mundial; (c) PIB per capita (PPA en dólares constantes, 1996); (D) Tasa de analfabetismo; (E) Índice de escolaridad; (F): Consumo de electricidad (per capita en KWH, 1997); (G) Líneas telefónicas (por cada 1000 hab., 1998); (H): Teléfonos móviles (por cada 1000 hab., 1998); (I) Ordenadores personales (por cada 1000 hab., 1998); (J) Servidores de internet (por cada 1000 hab., 1998).

Fuente: PNUD: *Informe sobre el desarrollo humano 2001*, cit.

Cuadro 3
Porcentaje de penetración de internet en los países postcomunistas

Europa Central y Oriental		Países de la CEI	
Eslovenia	31'13	Rusia	6'30
Estonia	27'75	Belarus	1'74
República Checa	26'21	Uzbekistán	1'58
Polonia	16'75	Ucrania	1'54
Letonia	13'08	Kirguistán	1'10
Eslovaquia	12'94	Armenia	0'90
Hungría	11'87	Kazajistán	0'42
Croacia	11'07	Georgia	0'40
Lituania	8'23	Moldavia	0'34
Bulgaria	7'59	Azerbaijón	0'15
Macedonia	4'90	Turkmenistán	0'04
Rumanía	3'57	Tajikistán	0'03
Serbia y Montenegro	2'81		
Albania	0'34		
Bosnia	0'09		

Fuente: Theodore TSEKOS: "E-Government and the Transitional Countries", en:
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/untc/unpan003853.pdf>
(agosto 2002)

Los gobiernos deben aprovechar su capacidad económica, política y legislativa para liderar una estrategia nacional de tecnología que permita a la sociedad lucrarse de las posibilidades y potencialidades de la informática y con su presencia interactuar con las instituciones del Estado para hacer posible la faceta externa del Gobierno Electrónico. Entre las acciones que deben desempeñar los gobiernos para que la sociedad en su conjunto se lucre de los beneficios de las tecnologías de la información (y por tanto pueda a su vez interactuar con el gobierno), destacan entre otras las siguientes:

- Liberalizar la prestación y garantizar el acceso a los servicios de telecomunicaciones; sin que ello implique necesariamente privatizar, pero sí

acabar con los monopolios públicos o privados, fomentando la apertura y competencia en el sector.

- Impulsar la presencia y desarrollo de la industria y el comercio de *hardware* y de *software*.
- Basar el proceso educativo en el empleo de los computadores y su interconexión como herramientas que permiten un más eficiente acceso y manejo de la información y por tanto, potencian la generación de conocimiento.
- Crear el marco legal para el fomento, seguridad y validez de las acciones llevadas a cabo a través de medios electrónicos.

Así, una sociedad con acceso a la información, recursos tecnológicos, conocimiento en su manejo y seguridad y validez jurídica de sus acciones electrónicas tiene bastante terreno ganado en su camino hacia la sociedad del conocimiento como expresión moderna del desarrollo y bienestar.

No obstante, avanzar hacia una sociedad del conocimiento y contar con un gobierno que apoye gran parte de su gestión y relaciones con la comunidad en el empleo de los computadores y su interconexión no es tarea fácil. Para los países de la Europa Central y Oriental, un proceso de esta naturaleza exige, además de la necesaria voluntad política, acciones a medio y largo plazo que obviamente requieren continuidad en el tiempo para arrojar resultados. Y ello, por la rapidez y la magnitud de los acontecimientos políticos ocurridos en estas naciones post-comunistas así como por sus características –entre otras la alternancia permanente en los gobiernos, la falta de solidez y madurez institucional, la escasa estandarización de políticas y procedimientos, la burocracia y resistencia al cambio, la fragilidad y falta de homogeneidad de los partidos, el bajo nivel de ingresos y hasta en algunos casos la corrupción, el tráfico de influencias y los intereses creados, al igual que las múltiples necesidades del día a día que restan espacio para la planificación más allá de la urgencia de turno–, hacen que no sea nada fácil la misión de establecer una sociedad del conocimiento en general, y un Gobierno Electrónico en particular.

Sin embargo, al analizar las anteriores dificultades y confrontarlas con los beneficios que se obtendrían, se hace evidente la necesidad de llevar las tecnologías de la información a los países del Centro y Este de Europa para, de su mano, ayudarles a superar su atraso con respecto a la Europa Occidental y el resto del llamado “Primer Mundo”.

“Los gobiernos pueden aprovechar las tecnologías de la información y las comunicaciones para mejorar las relaciones con la ciudadanía, incluyendo el uso de internet para ofrecer información en línea y servicios interactivos al público. Los gobiernos pueden gobernar marcando la pauta al hacerse catalizadores de la economía interconectada, invirtiendo en tecnologías de la información y las comunicaciones para uso propio, conduciendo a operaciones más eficientes y a la creación de un mercado local de equipos y servicios de TIC [...] Las TIC pueden hacer las actividades de un gobierno más transparentes ante los ciudadanos y otros observadores.”¹⁴

Los computadores y su interconexión, como expresión básica de las tecnologías de la información, tienden a reducir las distancias, incrementar la productividad y

¹⁴ UNIVERSIDAD DE HARVARD: *Preparación para un mundo interconectado. Una guía para los países en desarrollo, on-line* en <http://www.cid.harvard.edu> (agosto 2002).

potenciar la generación de conocimiento, y con ello la posibilidad de mejorar notablemente los niveles de desarrollo y bienestar de las naciones del Centro y Este de Europa tal como ha sucedido ya en sus vecinos del lado occidental. En el mismo orden de ideas, la aplicación de estos elementos de manera específica a la estructura y funcionamiento de los Estados presenta para las nacientes repúblicas otrora burocráticas y totalitarias la posibilidad inmejorable de crear gobiernos eficientes, transparentes y participativos que ayuden al mejor funcionamiento de las administraciones públicas, el mayor contacto ciudadano y la consolidación de formas democráticas de poder; pues con instituciones gubernamentales que cumplen su función, responden a las necesidades ciudadanas y permiten su participación, el descontento político se reduce, los fantasmas comunistas del pasado desaparecen y el nuevo y abierto sistema político se fortalece.

Para implementar el esquema del Gobierno Electrónico en los países de la Europa Central y Oriental, los Estados –tal como se ha afirmado insistentemente– deben contar con la voluntad política de su clase dirigente y a partir de ella estructurar toda una política coherente, integral y objetiva que pueda ser paulatinamente plasmada y materializada en un plan estratégico de largo plazo que permita a su vez avances graduales con miras a la obtención de resultados en el medio e incluso corto plazo.

Este plan para la implementación del Gobierno Electrónico en las entidades estatales debe ser llevado a cabo siempre teniendo como perspectiva de acción la implementación no de aquello que es fácil o cómodo para el gobierno, sino de lo que es realmente útil para el ciudadano. Los gobiernos deben primero implementar la parte del Gobierno Electrónico correspondiente a la creación o transformación de los procesos internos de las instituciones estatales para que los mismos sean realizados económica, eficiente y eficazmente a través de herramientas informáticas y sólo cuando las entidades gubernamentales tengan estructurados sus procedimientos internos a partir de los computadores y su interconexión, deben adelantarse las acciones tendientes a permitir la interacción ciudadana como faceta externa y democrática del Gobierno Electrónico. En suma: primero debe estructurarse y organizarse el gobierno en su interior, para luego poder establecer una adecuada relación con el exterior.

El Plan Estratégico para la implementación del Gobierno Electrónico en los países de la Europa Central y Oriental debería adoptarse siguiendo una secuenciación en cuatro etapas fundamentales, que pueden denominarse “Etapas Filosóficas”, “Etapas Analíticas”, “Etapas Operativas” y “Etapas de Acción y Desarrollo”.

A) La Etapa Filosófica

En ella se definen los principios generales sobre los que se adoptará el Gobierno Electrónico; esto es: el marco político para su implementación. Para ello, debe partirse de la propia Constitución del Estado con el objeto de determinar los principios filosóficos y jurídicos sobre los que éste está cimentado y formular entonces las políticas del Gobierno Electrónico que estén acordes con ellas, las respeten, las potencien y las fortalezcan.

En esta etapa deben quedar plasmados los principios generales sobre los cuales se llevará a cabo el Plan Estratégico, por lo que deberán ser definidos de manera global los objetivos que se buscan tales como eficiencia, transparencia y participación ciudadana, la política de inversiones, los tiempos a seguir, cobertura, alcance de la descentralización, formas de desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones, etc.

En esta etapa se establecen todos los principios bajo los cuales será adoptado el Gobierno Electrónico, se formulan los objetivos perseguidos y finalmente se confrontan ambos con el objeto de darles coherencia para poder ser luego analizados, concretados y desarrollados en las etapas posteriores del Plan.

B) La Etapa Analítica

En esta etapa debe llevarse a cabo un estudio a fondo tanto de las características técnicas y administrativas de las entidades gubernamentales como de las necesidades ciudadanas a fin de establecer cómo las instituciones del gobierno pueden gestionarse mejor y fortalecer sus vínculos con la comunidad.

En la Etapa Analítica, y siempre en clara relación con las políticas establecidas en la etapa anterior, deben tenerse en cuenta el marco jurídico sobre el cual efectivamente se opera, el nivel de descentralización que se tiene, las formas como se llevan a cabo los procedimientos, la manera como se accede, maneja, procesa e intercambia la información, el tipo de relación existente entre las diversas instituciones, la tecnología presente, las capacidades de inversión, las formas y niveles de corrupción, las peculiaridades del personal, las características del entorno y los grados y formas de participación y comportamientos de los ciudadanos, sus expectativas frente a la administración, sus necesidades y capacidades, etc. También deben tenerse presentes las barreras con que se tropezará al pretender adoptar una política de Gobierno Electrónico, entre las que se encuentran los intereses creados y la resistencia al cambio, pues en los países de la Europa Central y Oriental el convulso proceso político reciente y las tradiciones burocráticas de la era comunista hacen que, ante la alternativa del Gobierno Electrónico, no pocos políticos crean ver sus feudos de poder amenazados y tengan por tanto mucho que perder. Además, es posible que gran parte de los funcionarios públicos, al no estar capacitados para operar bajo entornos tecnológicos, vean amenazados sus puestos de trabajo o sus posibilidades de mando y ascenso y rechacen, por tanto, toda posibilidad de cambio.

Una vez establecido el análisis interno y externo de todos los aspectos a los que el Gobierno Electrónico puede afectar y el estado en que los mismos se encuentran, deben formularse los objetivos específicos en relación con cada uno de ellos. En dichos objetivos deberá reflejarse lo que se pretende en cada aspecto para, en la siguiente etapa (Etapa Operativa), formular estrategias y acciones. Así, debe quedar establecido el marco jurídico necesario para implementar y operar el Gobierno Electrónico, el nivel de creación, fusión, reforma y liquidación deseado en las instituciones oficiales, el grado de descentralización y autonomía pretendido, la cobertura buscada, los procedimientos escogidos para el acceso, manejo, procesamiento e intercambio de los flujos de información, las formas de relación entre las diversas entidades, los métodos y alternativas de inversión, la tecnología escogida, el nivel de transparencia anhelado, las formas de participación ciudadana buscadas, etc.

Al final de esta etapa y como resultado del diagnóstico de las fortalezas y debilidades de las instituciones del Estado y de los límites y oportunidades del entorno en relación con el Gobierno Electrónico, debe conjugarse el estudio de estas realidades para, en consonancia con lo formulado en la Etapa Filosófica, fijar unos objetivos específicos que permitan establecer propósitos concretos para cada campo de actividad que

deba afectarse para la implementación de las tecnologías de la información en el gobierno.

C) La Etapa Operativa

En esta etapa se procederá a la formulación de las estrategias y acciones que permitan alcanzar los objetivos previamente fijados.

Así, la estrategia general para obtener un gobierno más eficiente y abierto al ciudadano debe ser el diseño y estructuración del funcionamiento de las instituciones del Estado a partir de las posibilidades que para el manejo de la información y las comunicaciones permiten los computadores y su interconexión. Para que el marco filosófico y los objetivos planteados sean posibles, se requiere establecer entonces, además de la estrategia general, estrategias específicas y acciones concretas que guardando coherencia con el conjunto, obedezcan a los retos formulados y permitan alcanzarlos.

Aunque las mismas serán la resultante de todo el proceso filosófico y analítico previo ya descrito, pueden enunciarse, a nivel externo, la necesidad de acciones como la liberalización del sector de las telecomunicaciones (eliminando los monopolios públicos o privados); el desarrollo de una infraestructura adecuada que permita un acceso universal a internet; la adopción de una legislación específica referida al *e-government*; el establecimiento de exenciones arancelarias, tributarias o tarifarias para el acceso de la población a los computadores y a internet; el fomento entre los ciudadanos a través de computadores públicos del uso de nuevas tecnologías y su capacitación para las mismas; la colocación *on-line* de toda la información relacionada con compras, gastos y contratos del Estado para fomentar la transparencia; la implementación rápida y por etapas del sistema de Ventanilla Única, etc. En el nivel interno sería menester llevar a cabo las liquidaciones, reformas o fusiones requeridas para optimizar a través de las tecnologías el manejo de las instituciones gubernamentales; modificar las competencias jurisdiccionales y organizacionales con el fin de aumentar la autonomía y acercar la administración al ciudadano; estandarizar y unificar las normas y procedimientos para el acceso, manejo, procesamiento e intercambio de información con el fin de garantizar la uniformidad, fiabilidad y rapidez de la misma; determinar los niveles, fuentes, plazos y formas de inversión; seleccionar la tecnología a utilizar y unificarla para evitar la incompatibilidad y el surgimiento de “islas” o sectores marginados de la administración, etc.

En esta etapa deben quedar fijadas pues las estrategias y acciones (con su responsable, presupuesto y calendario) que deberán ser emprendidas por parte de cada uno de los gobiernos de los países de la región para poder implementar de manera exitosa en sus instituciones y territorios la política del Gobierno Electrónico.

D) La Etapa de Acción y Desarrollo

Esta última etapa corresponde propiamente a la ejecución y seguimiento del plan resultante de las etapas anteriores. Al ser éste un análisis teórico, se la dejará solamente enunciada; reiterando en todo caso que para su exitosa implementación es determinante la voluntad política a largo plazo por parte de la clase dirigente, pues si dicha voluntad no existe o el Plan se ve modificado por los intereses políticos y no por las cambiantes

condiciones del entorno, el mismo fracasará. Para que ello no ocurra, se recomienda la creación en cada Estado de un organismo gubernamental, de carácter técnico y ajeno a los comportamientos políticos, que vele por la correcta ejecución del Plan Estratégico.

Por último, es importante mencionar que para que este Plan tenga éxito, se hace indispensable la capacitación del personal que labora en las instituciones del Estado, pues sin personas capacitadas en las nuevas tecnologías y comprometidas para el servicio público, todas las acciones que se emprendan para mejorar la gestión del gobierno y aumentar la participación ciudadana estarán condenadas al fracaso.

“Solamente con unos servidores públicos educados, cualificados y altamente profesionales, se puede responder de manera exitosa y profesional a los nuevos requerimientos administrativos de la sociedad moderna; esta es la razón por la cual los países en transición deben cambiar su perspectiva y mejorar fuertemente la prestación de los servicios a los ciudadanos; y para que ello sea posible, es necesario asegurar que las reformas reciban sostenidamente el apoyo político [...] Se requiere educar y entrenar muy bien a los directores, administradores y trabajadores oficiales, y en este proceso de formación del servidor público del siglo XXI el rol que deben desempeñar las tecnologías de la información es enorme.”¹⁵

Para que la política del Gobierno Electrónico tenga éxito se requiere, pues, de servidores públicos formados, cuanto menos, en campos como las tecnologías de la información (manejo de computadores, programas, redes, y bases de datos), destrezas gerenciales (planificación, dirección por objetivos, toma de decisiones, gestión del tiempo, creación de conocimiento), Derecho administrativo (marco legal, competencias, mecanismos, procedimientos), y cultura de recursos humanos (relaciones interpersonales, trabajo en equipo, servicio orientado al ciudadano, etc.). La capacitación y entrenamiento de éstos deberá impartirse en todo caso de acuerdo a las necesidades y requerimientos específicos de cada grupo en función del trabajo que están llamados a desempeñar ¹⁶.

La aplicación de las tecnologías de la información como herramientas que, conjugadas con la adecuada formación de los funcionarios públicos, dan origen al Gobierno Electrónico, es una importante alternativa para mejorar el funcionamiento de los gobiernos y consolidar los procesos democráticos en las nuevas democracias del Centro y el Este de Europa, pues con la implementación de este nuevo esquema de gobierno en sus nuevas estructuras políticas, las administraciones públicas podrán aprovechar las posibilidades tecnológicas para gestionar mejor sus procesos internos relacionados con los flujos de información, garantizar mayores niveles de transparencia para combatir la corrupción y permitir una más intensa descentralización y una más nutrida comunicación, servicio y retroalimentación con los ciudadanos como elementos indispensables para el correcto funcionamiento de la democracia.

Los computadores y las redes están presentes, y la necesidad de su aplicación en los países ex-comunistas son innegables. Las condiciones están servidas y el reto que

¹⁵ Natasa TOMIC: “Training in Information Technology for Better Public Service”, University of Belgrade, *on-line* en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/untc/unpan003871.pdf> (agosto 2002).

¹⁶ Véase INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION AND EUROPEAN INTEGRATION: *E-Government and Training of Information Technologies in Transitional Countries*, *on-line* en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/untc/unpan003865.pdf> (agosto 2002).

debe plantearse ahora corresponde entonces a la clase política; es ella quien debe demostrar si en realidad cree en las posibilidades y potencialidades de las tecnologías de la información y en su materialización pública a través del Gobierno Electrónico, y si está dispuesta a iniciar un proceso de transformación institucional de magnitudes relevantes para construir un gobierno y una sociedad mejores a largo plazo.