

Un caso: la red de gobierno electrónico de América Latina y el Caribe

El discreto encanto de la cooperación

Roberto López

El rol de los organismos internacionales en la implementación de estrategias y acciones de gobierno electrónico es un asunto cuya definición no siempre puede desligarse de la variada suerte que han tenido los programas que esos organismos han destinado al tema en la región. En ese contexto, la red Gealc, impulsada por la Organización de Estados Americanos y el Instituto para la Conectividad en las Américas, busca que su impacto surja del sentido común que la hizo nacer, por lo que se posiciona como una iniciativa que facilita la cooperación horizontal entre los actores que tienen a su cargo pilotar el buque del gobierno electrónico en cada país.

Gobierno electrónico es uno de los términos que el paulatino advenimiento de la sociedad de la información ha colocado en el vocabulario cotidiano de la gestión pública. Pese a su relativa novedad, plantea el mismo tipo de dilemas que el resto de las preocupaciones de las administraciones estatales: el desafío de asumirlo de manera integral en forma de política pública, o por el contrario, contentarse con avances provisorios y puntuales. Una vez que se ha superado ese primer cruce de caminos, llega el tiempo de buscar los recursos, financieros y humanos, para planificar, implementar y evaluar esa política pú-

Roberto López: licenciado en Ciencias de la Comunicación en la Universidad de la República, Uruguay; facilitador de la Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe; director del Portal Uruguay de Desarrollo. @: <rlopez@portaluruguay.net>.

Palabras clave: gobierno electrónico, redes, cooperación, TICs, América Latina y el Caribe.

El gobierno electrónico es el aspecto de la gestión pública que logra más beneficios de compartir experiencias

blica, lo que a su vez obliga a enfrentarse a nuevos cuellos de botella. Se trata de un tema que tiene todos los ingredientes de una problemática central de gestión pública, pero que se vuelve rehén, en ocasiones, de su propia novedad relativa, de esa suerte de mitificación que a veces acompaña la instrumentación de soluciones asociadas a los avances tecnológicos.

Los departamentos encargados de instrumentarlo en cada administración nacional son los primeros en comprender los desafíos adicionales que el gobierno electrónico o «e-gobierno» trae consigo cuando se intenta seguir el ciclo habitual de planificación e implementación de una política pública. Dificultad que tiene como contracara una potencialidad también adicional, que permite que la transversalidad del e-gobierno acomode el cuerpo más rápidamente que otras políticas a la hora de establecer coordinaciones con otras áreas del Estado. Dificultad y potencialidad que son dos caras de una misma moneda cuando quienes se refieren al gobierno electrónico son aquellos que efectivamente lo están aplicando.

De esa diada surge una realidad que se vuelve «lección aprendida» casi antes de haber sido puesta en práctica por primera vez: el gobierno electrónico es el aspecto de la gestión pública que logra más beneficios de compartir experiencias. Esto es un axioma dictado por el sentido común de los expertos que integran los equipos de cada uno de los países de la región, incluso de aquellos que han tenido que ir volviéndose expertos a fuerza de lidiar con los reclamos de administraciones públicas que, a veces sin estar preparadas, exigen a sus áreas de sociedad de la información o modernización estatal, cuando las tienen, que pongan al servicio de la gestión una batería de soluciones que se enuncian muy fácilmente, pero que se manifiestan cargadas de complejidades una vez que se intenta llevarlas a la práctica.

Ese axioma de sentido común se fue expresando primero dentro de los países. Allí, de uno a otro de los despachos del laberinto más o menos ordenado de los aparatos estatales, fue circulando la consulta, el intercambio de información, la coordinación informal de soluciones posibles ante problemáticas similares. Pero era una dinámica que se basaba en la intuición y en la confianza entre pares más que en un plan sistemático de aprendizaje mutuo. Así las cosas, con el espejo de lo que se venía realizando en algunas de las naciones pioneras en el tema, entre las que el Reino Unido puede ser considerada paradigmática, los países latinoamericanos y caribeños fueron haciendo sus primeras armas en el gobier-

no electrónico. Sin un plan claro las más de las veces, sin resultados demasiado vistosos al principio, casi teniendo como principal impacto el ir preparando la casa para la llegada de ese convidado que iba a ir introduciendo nuevas experiencias, terminologías y enfoques de gestión en prácticamente todos los recodos de la administración pública.

Algunos países de la región, como es el caso de Brasil, Chile y México, se convirtieron en adelantados, aprovecharon condiciones de contexto favorables y lograron elaborar planes estratégicos en la materia, para luego ir delineando una batería de soluciones que de a poco fueron adquiriendo su correlato legal, y que al momento actual forman parte de la dinámica cotidiana de relacionamiento del ciudadano con el Estado, y de las diferentes dependencias del Estado entre sí. La acción de estos países pioneros, y el impacto de algunos programas específicos de organismos internacionales que, más allá de sus diferentes enfoques, le dieron legitimidad al uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TICs) como instrumentos de eficiencia y transparencia, fueron abonando el terreno para que el axioma de sentido común al que nos referíamos al comienzo del artículo dejara de lado aquellos intercambios domésticos y empezara a expresarse en colaboraciones de mayor alcance. Colaboraciones que si bien seguían siendo informales y no sistemáticas, ya se realizaban entre expertos y oficinas de diferentes países, y tenían más claridad en los objetivos que perseguían.

Trayectoria

Aunque estaba la necesidad y se contaba con la buena disposición de todos los actores, faltaba el ámbito y la piedra de toque para que esa cooperación diera todo su potencial, algo que requería del compromiso de organismos internacionales que estuvieran dispuestos a asignar recursos y actuar como articuladores. De ese modo, al haberse detectado que los países de América Latina y el Caribe no habían logrado consolidar un plan para compartir soluciones y experiencias de gobierno electrónico¹, la Organización de Estados Americanos y

1. El problema de la no consolidación de un esquema integral de cooperación sistemática entre países para compartir soluciones de e-gobierno fue detectado a partir de una serie de actividades que se han venido realizando en torno del tema, en especial las que nacieron de los esfuerzos que han impulsado las contrapartes regionales de esta iniciativa (la OEA y el ICA), como por ejemplo el Foro Interamericano de Mejores Prácticas en Gobierno Electrónico, los talleres de mejores prácticas en gobierno electrónico, y el proceso de elaboración de la «Base de datos de mejores prácticas de gobierno electrónico». Esta realidad es particularmente preocupante en momentos en que diversos estudios de organismos como el Banco Mundial revelan que solo el 15% de las experiencias de e-gobierno en países en desarrollo han resultado exitosas. De ahí la importancia de que los gobiernos de la región fortalezcan la posibilidad de éxito de sus planes y soluciones en este campo a través de un mecanismo claro y sistemático de trabajo de cooperación.

el Instituto para la Conectividad en las Américas (ICA)², con el apoyo de los gobiernos de la región, impulsaron la creación de la Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe (red Gealc)³.

Esta red, que agrupa a los actores centrales de gobierno electrónico en 18 países de América Latina y será ampliada en marzo de 2005 a los países del Caribe, tiene precisamente uno de sus diferenciales en el hecho de estar integrada por las personas que tienen responsabilidad directa en temas de gobierno electrónico en cada país, y estar orientada expresamente a la obtención de mejores soluciones y al intercambio de expertos y experiencias para fortalecer el trabajo real y concreto de sus países miembros. Dos características que, combinadas, la llevan a actuar específicamente en el punto neurálgico en que la cooperación es más útil.

Por ese mismo motivo, uno de los factores que hacen posible, y deseable, la extensión de la red a más países, como está planificado para incluir a los espacios del Caribe, es su propio carácter de red de cooperación. De este modo, todos los países participantes pueden disfrutar de los beneficios de integrarla, y la incorporación de nuevos países no solo no reduce los beneficios que obtienen los actuales miembros, sino que los aumenta: habrá más expertos para las actividades de cooperación horizontal, más experiencias que compartir y analizar en conjunto, más aportes a los grupos de trabajo virtuales. Esta lógica permite que la red facilite a los diferentes gobiernos un entramado de apoyos mutuos, herramientas de trabajo de cooperación, canales efectivos de cooperación horizontal, y un banco documentado de prácticas y experiencias en la aplicación concreta de soluciones de gobierno electrónico.

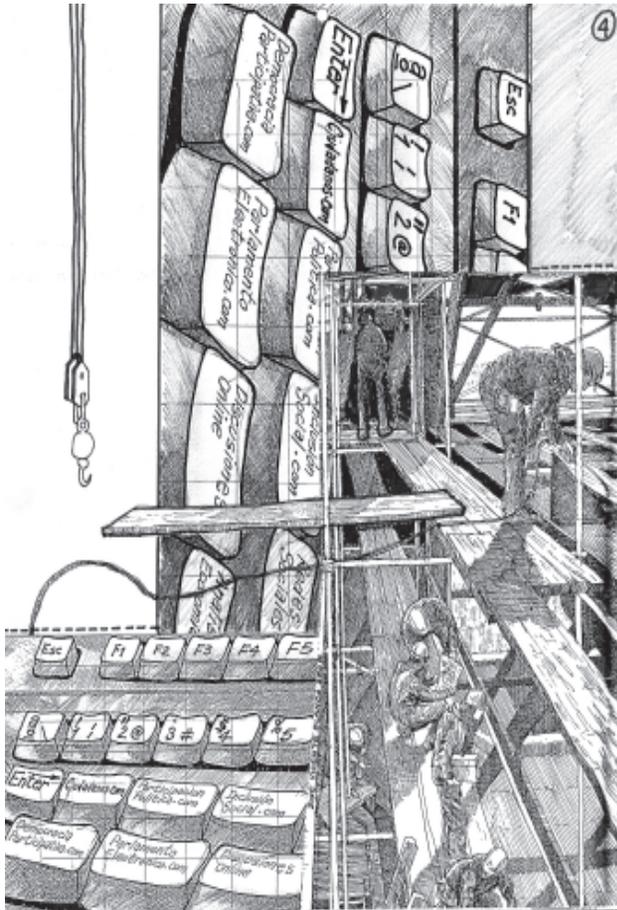
2. El ICA surgió a partir de la Cumbre de las Américas de 2001 y se ha venido transformando en un foro para la innovación hemisférica en aplicación de TICs para el desarrollo económico y social. Su meta es promover el uso de estas tecnologías en los países de América Latina y el Caribe para fortalecer la democracia, generar prosperidad económica y hacer realidad el potencial humano de la región. Actualmente está en proceso de gestación en el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por su denominación en inglés) en su sede central en Ottawa, Canadá, y en la Oficina Regional en Montevideo, Uruguay. El IDRC, una corporación pública creada en 1970 por el Parlamento de Canadá, posee una significativa experiencia en programas de TICs para el desarrollo mundial, apoya la investigación aplicada en los países en desarrollo en aquellas áreas consideradas como problemáticas, y facilita el establecimiento de redes internacionales para compartir y poner en práctica este conocimiento.

3. La red Gealc nace a partir del Seminario Presencial sobre Gobierno Electrónico realizado en Santiago de Chile entre el 17 y el 21 de noviembre de 2003, organizado por el gobierno chileno a través de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile y el Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia, con la colaboración de la OEA y del ICA, seminario al que fueron invitados los países de la región. Posteriormente se realizaron los talleres de gobierno electrónico de Lima (abril de 2004) y Brasilia (mayo de 2004), que culminaron en la consolidación de esta red. Al taller regional a celebrarse en el Caribe a principios de 2005 le seguirá otro en Canadá en el segundo trimestre de este año.

Si bien el núcleo central de usuarios corresponde a los equipos responsables del e-gobierno en cada uno de los países miembros, hay un círculo concéntrico inmediato formado por aquellas personas que trabajan en la administración pública y cuya gestión se ve favorecida por las soluciones de gobierno electrónico que la red facilita. Se trata esencialmente de una red de trabajo más que de un foro abierto de intercambio de ideas, por eso la integran personas que tienen la responsabilidad de liderar el gobierno electrónico en sus respectivos países. Un segundo círculo concéntrico está constituido por aquellas organizaciones de la sociedad civil y empresas que están en directa articulación con las agencias de gobierno cuya eficacia y transparencia se verá incrementada por las soluciones que aporta la red. Un tercer círculo, no menos importante que los anteriores, es la población en su conjunto, que verá resultados concretos en la calidad de su relación con el Estado, tanto en términos de trámites como de información esencial para un ejercicio pleno de la ciudadanía. Esto es así porque, tal como se dice en el documento fundacional de la Agenda de Conectividad de Colombia, uno de los integrantes de la red, el desarrollo de estrategias integrales de gobierno electrónico contribuye

... a construir un Gobierno eficiente y transparente, al garantizar la calidad, prontitud y confianza en la información y servicios institucionales ofrecidos por este medio. Adicionalmente, permite fortalecer el control social sobre la administración pública, al integrar y difundir masivamente la información y las herramientas necesarias para que la ciudadanía pueda ejercer una vigilancia efectiva sobre la acción del Estado en los diversos niveles administrativos.

Cuando se dice que las sociedades en su conjunto se ven beneficiadas por una mejora en la preparación de los países para su ingreso a la sociedad de la información, se hace un enunciado que coloca en las acciones de gobierno electrónico una responsabilidad que va más allá de encontrar una determinada solución tecnológica. Se está, en ese caso, en el terreno de la modernización estatal y la búsqueda de la excelencia en la ejecución de las tareas inherentes a la administra-



***Las TICs
forman parte
de un sustrato
simbólico
de la relación
entre el Gobierno
y la ciudadanía***

ción pública. Una responsabilidad que coloca el acento de la cuestión en el componente «gobierno» más que en el componente electrónico. Como se plantea en el referido documento de la Agenda de Conectividad, para que un país

... pueda ofrecer un entorno económico atractivo y participar en la economía del conocimiento, resulta indispensable desarrollar una sociedad en la que se fomente el uso y aplicación de las tecnologías de la información. A través de estas tecnologías se puede efectuar

un salto en el desarrollo en un tiempo relativamente breve, mucho menor del que se necesita para superar el déficit de infraestructura física.

Cada uno de los países tiene sus peculiaridades y sus diferentes grados de complejidad, pero la existencia de una red amplia, como es la red Gealc, permite que soluciones similares sean compartidas por países de características similares, y que los que poseen un mayor avance en algunas áreas asuman liderazgos puntuales que permitirán ahorrar tiempo y recursos a los que tienen cierto rezago relativo. Esta dinámica favorece una relación equilibrada, pero para que pueda desarrollarse de manera efectiva, resulta esencial la consolidación de la red, ya que depende en gran medida del aprovechamiento de las herramientas de cooperación y de que las acciones no queden en un plano piloto, sino que se mantengan en el tiempo. Lo que se busca, en definitiva, es aumentar y alinear la colaboración natural que ya existe entre los países de la región, pero que de otra manera resultaría menos eficiente y más costosa. En el momento actual ya se cuenta con una plataforma *online* operativa (www.redgealc.net), aunque la red no se limita a una expresión virtual sino que se materializa en un conjunto de actores políticos y expertos dispuestos a profundizar la colaboración que vienen desarrollando.

Impacto

Los dos resultados de mayor impacto que permite alcanzar una red como la que estamos describiendo están vinculados directamente a la eficiencia de la gestión pública y a la potenciación de los procesos de integración regional. En un contexto en el cual todos los gobiernos de la región están buscando responder a la demanda de sus sociedades de contar con un Estado más cercano a la ciudadanía, que cumpla mejor con sus cometidos, y cuyo funcionamiento tenga un peso menor en las cuentas públicas, la implementación de soluciones eficaces de gobierno electrónico puede ser parte de la respuesta. Sin embargo, esto tiene aparejado un riesgo potencial que, aunque a primera vista parece inherente a las nuevas TICs, en verdad está presente en todas las decisiones de políticas públicas, más allá del mecanismo mediante el cual se las ponga en prác-

tica: un producto puede colaborar a resolver o a agravar el problema para el que fue pensado como respuesta.

En ese sentido resulta clave para los gobiernos de la región, que en general disponen de una cantidad limitada de recursos humanos y financieros, tener presente la trayectoria de cada solución de gobierno electrónico antes de llevarla a sus propios sistemas de gestión. Es habitual, y en líneas globales acertado, referirse a las nuevas tecnologías como herramientas más que como un fin en sí mismas. Esto, que es verdad, no es tampoco toda la verdad. Puede decirse que muchas veces las TICs forman parte de un sustrato simbólico de la relación entre el Gobierno y la ciudadanía, y pueden actuar como disparadoras en los procesos de cambio de métodos de gestión anquilosados, o pueden servir para ahondar la separación entre el espacio de lo público y la vida privada de importantes mayorías de la población. Esa complejidad de la trayectoria de cada una de las acciones de e-gobierno que se emprendan, complejidad que puede inferirse del resto de los artículos que conforman este número de la revista *Nueva Sociedad*, está pautada, básicamente, por la tensión entre el «factor e» y la gestión de gobierno en sus diferentes políticas públicas.

Tierra neutral

Con estos elementos sobre la mesa, y en un entorno regional en el que los organismos internacionales hacen brotar, a veces descoordinadamente, una variada gama de proyectos de apoyo al desarrollo y de fortalecimiento de la administración de las naciones, puede postularse que el gobierno electrónico tiene todas las potencialidades para transformarse en la piedra de toque de las futuras articulaciones entre los países de la región y los organismos internacionales. Aunque no esté planteado explícitamente, una articulación en esa área puede transformarse en una herramienta potente para generar espacios de diálogo en otras áreas. Por ejemplo, dos países que comparten el proceso de implementación de una solución de gobierno electrónico en gestión de aduanas pueden coordinar, de mejor manera, políticas aduaneras. Del mismo modo, dos naciones que trabajan juntas en la búsqueda de una solución que apoye la puesta en práctica de un programa de disminución de la pobreza pueden convertirse en el terreno neutral en el que dos organismos internacionales diferentes, uno de ellos financiando el programa corres-



***Trabajar
 conjuntamente
 requiere
 de una serie
 de componentes
 en línea
 y presenciales***

pondiente en uno de esos dos países, y el segundo aportando los fondos en el otro, ensayen acciones de coordinación que puedan, eventualmente, teñir el resto de las acciones de ambas instituciones en el combate a la pobreza. Si tomamos en cuenta que la mayoría de los programas de amplio espectro vinculados a planes de desarrollo en la región tienen participación de organismos multilaterales, una coordinación de este tipo, que no partirá del «deber ser» sino que se basará en acciones concretas para compartir soluciones concretas, brindará elementos para mejorar la gestión de esos planes de desarrollo, permitiendo obtener resultados más beneficiosos y más sostenibles para las acciones de esos organismos. Y es sabido que es más fácil coordinarse si se ven los efectos específicos de esa coordinación en forma de optimización de recursos y logro de mejores soluciones.

Cooperación horizontal

La cooperación entre países para encontrar y compartir soluciones comunes tiene un efecto positivo inmediato que es fácil de intuir. Cuando un país ha recorrido un camino largo para encontrar un buen sistema de declaración de planillas de trabajo en línea, como es el caso de Uruguay, es indudable que en ese camino ha hallado, alternadamente, aciertos y errores. Si ese país pudiera echar atrás en el tiempo y volver a implementar su solución, pero teniendo delante de sus ojos el balance de aciertos y errores, seguramente ahorraría tiempo y dinero, a la vez que el resultado final sería mucho mejor en términos de servicio. En cierta forma, eso es lo que una iniciativa como la red Gealc permite hacer. Uruguay no puede volver atrás en el tiempo, pero sí puede compartir esa bitácora de implementación con, pongamos por caso, Chile. Si el esquema de intercambio de experiencias y expertos funciona correctamente, y eso solo es posible si todos o casi todos lo utilizan, entonces Chile le ofrecerá a Uruguay sus propios atajos en otro tema, digamos compras públicas, en el que el segundo pueda estar menos adelantado. Si estas colaboraciones se registran en aspectos puntuales, dan excelentes resultados puntuales. Pero si se amplía el espectro de acción, y se llega al tipo de cooperación que, por ejemplo, se venía registrando en las últimas semanas de 2004 entre Colombia y República Dominicana, abarcando aspectos de planificación estratégica, entonces el resultado de esa cooperación es cualitativamente mayor.

Tales intercambios son facilitados por la red Gealc a través de un fondo de cooperación horizontal (Focoh) que actúa como catalizador de este proceso que se

lleva adelante entre los países para compartir técnicos y experiencias, proporcionando un capital semilla que permite comenzar el movimiento de expertos mediante la financiación de pasajes aéreos. De ese modo, cada iniciativa fomentada por Focoh será siempre un esfuerzo compartido por tres financiadores: la red Gealc que se encarga del pasaje, el Gobierno asesor que financia el salario del experto, y el Gobierno beneficiario que se hace cargo de los gastos locales de ese experto.

Plataforma

Los países de la región, al trabajar juntos y considerar las mejores prácticas y el aprendizaje existente en América Latina y el Caribe, identificarán más fácilmente aquellas soluciones verdaderamente útiles, factibles y sostenibles. Pero para trabajar conjuntamente requieren de una serie de componentes en línea y presenciales que se han venido consolidando desde los primeros talleres que fueron modelando la forma que actualmente presenta la red Gealc.

La herramienta más visible es una plataforma en línea, operativa y permanentemente actualizada, que sirve como espacio virtual en el que se produce el intercambio de información, la concertación y documentación de los procesos de cooperación horizontal, la formación de grupos de trabajo virtual, y las actividades de formación/sensibilización que vayan siendo necesarias. En sintonía con la plataforma basada en *software* de código abierto Postnuke, se incluye una herramienta de *e-learning*, también de código abierto, llamada E-tutor, y se pone en línea un entorno que permite la formación de grupos de trabajo virtuales que se integran con representantes de diferentes países de la red.

Los contenidos de la plataforma, que pueden visitarse en www.redgealc.net, están organizados con base en una doble lógica: por país y por tema. Esta última dimensión se subdivide a la vez en otras cuatro: estrategias, legislación, actor «e» (soluciones tecnológicas generales), y TICs para la gestión pública. Más allá de esa doble lógica, la taxonomía permite otras dos formas de ingreso a cada material –por uso y por tipo–, formando una estructura cúbica. A efectos del usuario, esas cuatro vías de entrada quedan «disimuladas» entre los servicios y herramientas, a fin de que le sea más fácil encontrar la información que necesita tomando en cuenta solo las dimensiones de país y tema. Esta taxonomía y las facilidades de Postnuke para la producción descentralizada de contenidos permiten que el aporte colectivo de los miembros de la red vaya haciendo de la plataforma de la red Gealc un verdadero repositorio documental sobre los últimos adelantos de la región en diversas soluciones de gobierno electrónico.