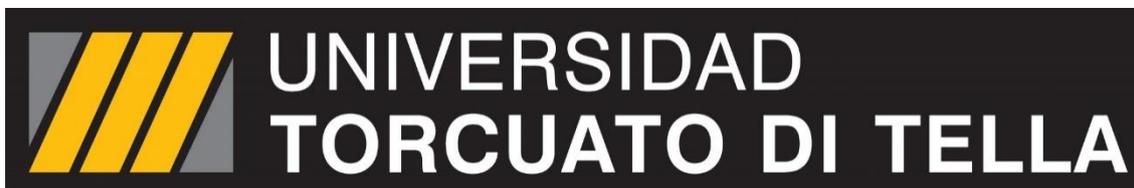




Maestría en Políticas Públicas – Universidad Torcuato Di Tella

Genealogía del Gobierno Electrónico

Gabriela Inés Vidal



Universidad Torcuato Di Tella

Escuela de Gobierno

Maestría en Políticas Públicas

Tesis de Maestría

“Genealogía del Gobierno Electrónico”

Maestrando: Gabriela Inés Vidal

DNI: 34.139.374

Director: Alejandro M. Estevez, Ph.D.

Buenos Aires, Argentina 15 de mayo de 2020



Tabla de Contenidos

1. Introducción.....	P. 9
2. Metodología y Estrategia de Investigación.....	P. 12
2.1. Selección del tema.....	P. 15
2.2. Fuentes de Información y Recolección de Datos.....	P. 16
2.2.1 Fuentes Primarias.....	P. 16
2.2.2. Fuentes Secundarias.....	P. 17
2.3. Evidencia.....	P. 18
2.4. Presentación de los Datos.....	P. 18
2.5. Transcripción y Análisis de las Entrevistas.....	P. 18
2.6. Consideraciones Éticas.....	P. 19
3. Objetivo de la Investigación.....	P. 20
3.1. Objetivo General.....	P. 20
3.2. Objetivos Específicos.....	P. 20
3.3. Importancia y Valor Agregado del Trabajo.....	P. 20
4. Marco Teórico.....	P. 21
4.1. Gobierno Electrónico como Política Pública.....	P. 21
4.2. Problemática.....	P. 23
4.3. Gobierno Electrónico.....	P. 28
4.4. Gobierno Electrónico y la Gobernanza Electrónica.....	P. 32
4.5. Gobierno Electrónico y la Brecha Digital.....	P. 33
4.6. Gobierno Electrónico y el Gobierno Abierto.....	P. 34
4.7. Gobierno Electrónico y la Corrupción	P. 36
4.8. Gobierno Electrónico y la Legitimidad.....	P. 39



4.9. Gobierno Electrónico y la Confianza.....	P. 41
5. Genealogía del Gobierno Electrónico.....	P. 44
5.1. La Fase Uno del Gobierno Electrónico.....	P. 44
5.2. La Fase Dos del Gobierno Electrónico.....	P. 45
5.3. Adopción, Desafíos, Evolución, Esparcimiento y Desarrollo del e-gov.....	P. 46
5.4. Modelos y Estrategias de Implementación del Gobierno Electrónico.....	P. 47
5.4.1. Modelo de Entrega (Delivery Model).....	P. 47
5.4.2 Modelo de Madurez (Maturity Model).....	P. 50
5.5. El Proceso de Implementación y sus Desafíos.....	P. 55
5.6. Regulación Legal del Gobierno Electrónico.....	P. 66
5.7. Gobierno Electrónico y la Seguridad Informática.....	P. 71
5.8. Gobierno Electrónico y la Transparencia.....	P. 75
5.9. Logros del Gobierno Electrónico.....	P. 80
5.10. El Futuro del Gobierno Electrónico.....	P. 85
5.11. Conclusiones Parciales.....	P. 91
6. Conclusiones	P. 95
7. Bibliografía.....	P. 101
8. Anexo.....	P. 106
8.1. Cuestionario.....	P. 106
8.1.1. Entrevista al Informante Clave 1.....	P. 106
8.1.2. Entrevista al Informante Clave 2.....	P. 111
8.1.3. Entrevista al Informante Clave 3.....	P. 112
8.1.4. Entrevista al Informante Clave 4.....	P. 114
8.1.5. Entrevista al Informante Clave 5.....	P. 117



8.1.6. Entrevista al Informante Clave 6.....	P. 120
8.1.7. Entrevista al Informante Clave 7.....	P. 125
8.1.8. Entrevista al Informante Clave 8.....	P. 128
8.1.9. Entrevista al Informante Clave 9.....	P. 134
8.1.10. Entrevista al Informante Clave 10.....	P. 138
8.1.11. Entrevista al Informante Clave 11.....	P. 141
8.1.12 Entrevista al Informante Clave 12.....	P. 148
8.1.13 Entrevista al Informante Clave 13.....	P. 155
8.2. Ley 14.828 Provincia de Buenos Aires.....	P. 162
8.3 Ley 3304/09 Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	P. 181



a) Resumen

A través de un enfoque cualitativo se analizará descriptivamente la implementación del gobierno electrónico a nivel internacional. El objetivo de este trabajo será analizar en profundidad cuáles fueron las razones de cada país estudiado para instaurar esta forma de gobierno y reforma de la administración pública y cómo fue este proceso. Del mismo modo se examinarán tanto las iniciativas y estrategias llevadas a cabo, por las diferentes naciones tanto para una ejecución exitosa, como los motivos de fracaso.

Para este objetivo se estudiaron más de setenta ensayos académicos, estudios de caso y evaluaciones de impacto a fin de lograr un continuum temporal detallado. También trece informantes clave que fueron parte del proceso en diferentes países; entre ellos: Argentina, Corea del Sur, Dinamarca y Estonia.

Se procura identificar las causas de éxito y fracaso, las dificultades de implementación, los impactos en la administración pública y la sociedad, la importancia en la agenda y la participación de las tecnologías de información y comunicación.

b) Palabras clave: Gobierno electrónico, e-gov, administración pública, tecnologías de información y comunicación, TICs.

c) Abstract

The purpose of this research is to provide a qualitative assessment of the implementation of the electronic government at an international level. This work performs a deep analysis regarding each country's reasons to implement electronic government. In parallel, both the strategies and initiatives carried out by each country for a successful implementation will be examined, as well as the reasons for failure.

This work consists of a literature review of over seventy academic papers, case studies and impact assessments in order to create a temporal continuum. Furthermore, thirteen key informants have been interviewed due to their participation and know-how of the implementation process. These experts come from different countries: Argentina, South-Korea, Denmark and Estonia, among others.



This study seeks to identify the reasons both for success and failure, implementation obstacles, impacts on the community, the importance of the electronic government in agenda setting and the role of information and communication technologies.

d) Key Words: Electronic government, e-gov, public administration, information and communication technologies, ICTs.

e) Siglas y abreviaturas



AP	Administración pública
BD	Brecha Digital
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CPI	Corruption perception Index
DDJJ	Declaración Jurada
EGDI	E-government development Index/ índice de desarrollo del gobierno electrónico
e-gov	Gobierno electrónico
e-governance	Gobernanza electrónica
FMI	Fondo Monetario Internacional
GA	Gobierno abierto
IA	Inteligencia Artificial
IoT	Internet de las cosas
IT	Tecnología de la información
LAI	Ley de Acceso a la Información
LDI	Ley de Delitos Informáticos
ME	Modelo de Entrega



MM	Modelo de Madurez
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEA	Organización de Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PBA	Provincia de Buenos Aires
PC	Participación ciudadana
PD	Países desarrollados
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PP	Política Pública
PVD	Países en vías de desarrollo
SWG	Sitio Web del Gobierno
TICs	Tecnologías de información y comunicación
UNCAC	Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción

Las traducciones del material inglés, alemán y/o francés son de autoría propia.



1. Introducción

A finales del siglo XX, con el advenimiento de la masificación de internet, nuevos canales de comunicación y nuevas tecnologías del siglo XXI, los gobiernos advirtieron la urgencia de la necesidad de un cambio tanto en su estructura administrativa como en la manera de interactuar con el ciudadano.

El gobierno electrónico presenta un cambio de paradigma en la administración pública. La digitalización de la AP tiene como máximo objetivo orientar todas sus políticas al último destinatario: El ciudadano. La IT junto con las TICs introdujeron la oportunidad de modernización y de cambiar el contexto de estancamiento burocrático, distanciamiento con el ciudadano e ineficiencia en el que se encontraba la administración pública. El gobierno electrónico, o e-gov, surge como la posible solución al desinterés y pérdida de confianza de la ciudadanía en el gobierno y viceversa. Además, dar lugar al armado del escenario para la evolución y optimización de los gobiernos y administración pública en su celeridad, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y reducción de costos y de burocracia.

El gobierno electrónico, acompañado por las TICs y la IT, son los impulsores de innovación para la AP, dan lugar a la participación, colaboración y resolución de problemas a través de la comunicación y tecnología. Al eliminar las barreras burocráticas o “red tape” la celeridad de la AP incrementa, al igual que la colaboración y diálogo entre las agencias gubernamentales y los diferentes niveles de gobierno. En paralelo, su integración transversal a la infraestructura y sectores de la administración pública: educación, salud, transporte, seguridad, entre otros, permite la recolección de datos en tiempo real y, en consecuencia, mejor monitoreo y optimización en la provisión de los servicios públicos.

Debido a las expectativas prometedoras que rodean al e-gov, tanto los países desarrollados como en vías de desarrollo¹ lanzaron iniciativas ambiciosas de implementación, dependiendo de cuáles fueran sus objetivos principales. Ya sea a través de la incorporación de las TICs, la renovación tanto “front-end” como “back-end” de la AP, la unificación de la información o incluso la utilización de medios predictivos como la inteligencia artificial, el objetivo

¹ En este trabajo no se hará diferencia entre países en vías de desarrollo, país emergente, economía emergente, país del tercer mundo.



compartido por la gran mayoría (si no todos) los países respecto a esta modernización de la AP, es colocar al ciudadano como el máximo destinatario y protagonista de esta iniciativa.

Desde el comienzo de su implementación, en la década de 1990, el e-gov fue adoptado tanto por PD² como PVD. Sin embargo, el aspecto prometedor del e-gov estuvo acompañado por diversas dificultades de implementación que, en algunos casos, socavaron los esfuerzos de acción de los gobiernos hasta el punto del abandono; ora porque no estuvieron a la altura de la complejidad ora porque no supieron asignar correctamente los recursos necesarios a una política de IT intensiva de esta envergadura.

El presente trabajo busca responder la pregunta: ¿Cómo fue la implementación y evolución del gobierno electrónico? Para este fin se tomarán en cuenta los factores determinantes para el logro parcial, total o la frustración del e-gov según cada país o región examinada: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Corea del Sur, España, Estados Unidos, Europa Occidental, India, Irlanda, México, Rusia. Se tendrán en cuenta cuáles fueron los objetivos individuales y compartidos de las diferentes naciones y sus niveles de gobierno a la hora de lanzar la iniciativa; y cuál fue el resultado obtenido versus el esperado. Del mismo modo, se incluirán los efectos causados por la adopción del e-gov de manera global.

Este trabajo se organiza en seis apartados centrales: metodología y estrategia de investigación, el marco teórico, el gobierno electrónico como política pública junto con la problemática, el análisis del material teórico, la genealogía del gobierno electrónico y las conclusiones finales.

El apartado de metodología y estrategia de investigación detalla la estructura y los pasos seguidos y su fundamento para realizar una investigación de carácter descriptivo.

A continuación, se encuentra el marco teórico empleado, que atiende los principales objetivos del gobierno electrónico; basándose en lo dinámico y lo abarcativo que es, utilizando el recurso teórico recolectado a través de estudios empíricos. Seguidamente, se explican los conceptos de política pública y cómo el gobierno electrónico encaja en ellos. Luego, la problemática introduce los problemas ante los cuales se adopta el gobierno electrónico como una posible solución y las dificultades que surgieron en su implementación.

² No se hará diferencia entre país desarrollado, del primer mundo o industrializado.



El quinto apartado traza la genealogía del gobierno electrónico. Allí se encontrará cómo es la evolución del gobierno electrónico en base al material empírico recolectado de las entrevistas a los informantes clave.

Para finalizar se presentarán las conclusiones y posibles caminos que podrá tomar la evolución del e-gov.



2. Metodología y Estrategia de Investigación

La metodología seleccionada para esta investigación es de carácter cualitativo. La revisión de literatura se extiende (mas no se limita) a sesenta investigaciones académicas, estudios comparativos, publicaciones en journals de investigación y publicaciones oficiales de diferentes agencias gubernamentales que abarcan temáticas globales de la implementación del e-gov así también como casos de países individuales. Sumado a trece entrevistas realizadas a informantes clave por su participación en la implementación del gobierno electrónico o su conocimiento especializado en el tema.

En consonancia con Chaval Nachmias & David Nachmias (1982) el diseño de la investigación sirve como una hoja de ruta al investigador en el proceso de recolectar, analizar e interpretar las observaciones.

Asimismo, se busca evitar las generalizaciones falsas en los conceptos y factores considerados como fundamentales para el éxito o fracaso del gobierno electrónico. Del mismo modo, se buscará neutralizar los posibles sesgos que el investigador pueda desarrollar y plasmar en la investigación (Merriam, 1998). Una de las maneras de lograr este objetivo fue recurrir a la entrevista de informantes clave de distintas partes del mundo, donde esta iniciativa fue implementada con estrategias diversas. Entre ellos, funcionarios a cargo del diseño y ejecución del proyecto, académicos y consultores especialistas en gobierno electrónico y administración pública. De este modo, el estudio aquí presentado servirá de escenario para realizar una suerte de verificación cruzada de los datos recabados a través de la bibliografía y los informantes clave.

Teniendo como objetivo realizar un estudio descriptivo del proceso de implementación del gobierno electrónico quedaron descartados los estudios de corte cuantitativo ya que, el “dato duro” desagregado revelaría porcentajes de usos, costos, eficiencia, etc, en vez del detalle que propone estudiar en profundidad cómo fue el proceso y ejecución de esta PP.

Se opta por el análisis cualitativo ya que, según asevera Robert E. Stake en *Qualitative Research Studying how Things Work* (2010), el enfoque cualitativo está basado en la percepción y entendimiento humano en conjunto con los rasgos personales de la experiencia, intuición y escepticismo. En contraste con el enfoque cuantitativo donde *exacto quiere decir exacto*. Debido a su carácter de política pública, el impacto del e-gov en cada país dependerá



no sólo del objetivo buscado por cada nación y cómo fue su planificación y ejecución, también de cómo la sociedad reaccionó e interactuó con él.

Retomando la estrategia de investigación, toda investigación empírica tiene un diseño de investigación implícito o explícito; es decir, el diseño es la secuencia lógica de conectar la evidencia con las conclusiones (Yin, M. K & Gwaltney R. K., 1982). Dada la naturaleza social de las políticas públicas, se opta por el estudio de caso debido a que puede utilizarse para realizar un análisis descriptivo y/o exploratorio (Yin, 1981). Por lo tanto, y siguiendo lo expuesto por Robert Yin (1981), esta estrategia resulta óptima gracias a su aplicación en el estudio de la toma de decisiones, proyectos innovadores y los estudios de sociedad; y como resultado permite realizar inferencias causales respecto a un fenómeno contemporáneo en un contexto de “vida real”.

Las políticas públicas comparten las dificultades con las ciencias sociales para ser estudiadas. A saber, no pueden someter el sujeto/objeto de estudio a un experimento de tipo laboratorio, ni predecir o garantizar cómo el objeto de estudio se comportará en el futuro. Dada la complejidad que envuelve una política pública de envergadura mayúscula como es el gobierno electrónico, el estudio de caso resulta adecuado, puesto que el sujeto de estudio (una PP) es un proceso inseparable de su contexto y completamente afectado por éste, además de cumplir con las características enunciadas por Robert Yin (1981):

- Una serie de decisiones que se toman en un periodo de tiempo, sin un punto de inicio y de final claramente definidos.
- Resultados cuyas implicaciones directas e indirectas son sumamente complicadas para las teorías de factor único.
- Gran cantidad de participantes relevantes
- Situaciones especiales en términos de contexto, momento histórico y otros factores claves.

Si bien el inicio de la implementación del gobierno electrónico puede estar respaldada por una ley que la oficialice, la planificación y diseño de las políticas digitales, dada su envergadura, son anteriores. Es prácticamente imposible determinar el inicio de este proceso. Del mismo modo, su evolución es constante. La consecución de cada objetivo no marca un



final de la PP sino que, lejos de ser un desenlace, sienta las bases para la próxima meta. De este modo, se cumple la primera condición.

Los resultados de la implementación del gobierno electrónico, rara vez, tienen una correlación 1 con un solo factor involucrado. A modo de ejemplo, la digitalización de la administración pública no sólo se extiende a la erradicación del formato papel, también incluye efectos indirectos como la eliminación de costos y del error humano vinculado directamente a la manipulación de un medio físico como es un expediente.

La tercera condición se cumple por el mero efecto de ser una PP transformadora de la AP. Como toda política pública, comienza con el diseño y planificación por parte de un sector de expertos, luego es puesta en práctica, adoptada por el ciudadano y por último evaluada. El gobierno electrónico desde su génesis causa una onda expansiva, que tiene por epicentro su diseño y desde ahí avanza hasta reformar y brindar todos los servicios posibles. A lo largo de este proceso, la cantidad de actores involucrados va aumentando exponencialmente.

La última condición se hace presente, ya que la implementación del gobierno electrónico aparece en un contexto histórico político-económico complejo, como lo fue en un inicio la década de 1970 y a posterior la década de 1990. A nivel social, siendo la ciudadanía un factor calve, durante la década de 1990 la apatía y falta de confianza por parte de los individuos comenzaba a manifestarse.

En Case Study Research Design and Methods Robert Yin (2009) expone tres requisitos a tener en cuenta al trazar la estrategia de investigación:

La pregunta de investigación

El tipo de interrogante provee indicios de cuál es la mejor estrategia de investigación para utilizar. Para los estudios de caso los interrogantes suelen ser “¿Cómo?” y “¿Por qué?”

El control que un investigador tiene sobre la conducta actual de los eventos

El investigador tiene poco o nulo control sobre el objeto de estudio y los eventos que lo rodean



El foco sobre lo contemporáneo como opuesto al fenómeno histórico

El objeto de estudio es contemporáneo y se encuentra dentro del marco de la vida real

En lo que respecta al presente estudio, según las condiciones mencionadas, la pregunta de investigación es “¿Cómo?” dando la pauta de que se describirá un proceso que no caerá en la dicotomía de respuesta “Verdadero o Falso” – “Si o No” ni buscará un resultado de carácter numérico o porcentual.

El control del investigador sobre el objeto de estudio suele estar ligado a la rama cuantitativa. En este caso, el investigador posee poco o nulo control sobre el proceso de implementación del gobierno electrónico.

Si bien se trata de un proceso, el gobierno electrónico como PP no sólo es contemporáneo, también se encuentra en constante desarrollo. Ergo, el estudio de caso se presenta como la opción insuperable de estrategia de investigación.

2.1. Selección del Tema

La implementación del gobierno electrónico fue seleccionada como caso a examinar debido a su potencial para revolucionar la administración pública y cómo ésta administra sus recursos; al igual que su capacidad para transformar la manera de relacionarse entre los gobiernos y sus ciudadanos:

- La implementación del gobierno electrónico muestra un momento bisagra en la AP, teniendo como piedra angular la digitalización.
- El gobierno electrónico busca cambiar la relación entre el gobierno y los gobernados.
- Es una política pública actual y vigente, que evoluciona constantemente en todos los niveles de gobierno y se extiende hasta nivel global, ya que casi todos los PD y PVD la incluyeron en su agenda.

La bibliografía disponible permite hacer un análisis temporal abarcativo ya sea por país, región o a nivel general respecto a las estrategias, desafíos, logros e impactos causados por la puesta en marcha del e-gov.



2.2. Fuentes de Información y Recolección de Datos

La información fue recabada con el objetivo de hacer un análisis descriptivo del tema seleccionado, el armado de un marco teórico robusto que permita entender el contexto y las características principales del gobierno electrónico, al igual que los motivos para su éxito o fracaso.

2.2.1. Fuentes Primarias

La bibliografía, conformada principalmente por publicaciones académicas, sobre el tema creada por expertos y estudiosos, que cuando fue posible fueron consultados, a fin de determinar cuáles fueron los hitos, momentos clave y factores decisivos en el proyecto del gobierno electrónico. También se apeló a la consulta de los organismos internacionales calificados sobre la planificación, desafíos y evolución. Estos organismos se encargan de realizar seguimiento, evaluación y reformas constantemente en lo que respecta al gobierno electrónico. Periódicamente publican información oficial, de carácter público, respecto a cada país. A saber:

- Electronic Development Global Index
- El Banco Mundial
- El Fondo Monetario Internacional
- El Índice de la Economía y la Sociedad Digital
- European Union Joinup Factsheet
- La Comisión de la Unión Europea
- Las Naciones Unidas
- La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

2.2.2. Fuentes Secundarias

Entrevistas a “informantes clave”.

Con el fin de complementar, fortalecer y/o desmentir la información encontrada en esta investigación y que esta fuera lo más fidedigna posible, se buscó que los informantes clave estuvieran estrechamente vinculados al desarrollo de la implementación del gobierno electrónico y pudiesen aportar información de primera mano. Entre ellos se encuentran académicos a cargo de las consultas técnicas, evaluaciones de impacto y supervisión de la



implementación, funcionarios públicos de diferentes países (algunos de ellos forman parte del cuerpo académico consultado) a cargo del diseño y ejecución y funcionarios pertenecientes a las organizaciones competentes en materia de gobierno electrónico³. Se aclara que todos los entrevistados provienen de países con un régimen democrático, siendo estos países desarrollados o en vías de desarrollo.

Las entrevistas se llevaron a cabo de manera presencial o vía “online” cuando la distancia impidiera el encuentro; no hubo participación de intermediarios ni terceros. El medio fue un cuestionario semi-flexible, que cuando se pudiese habilitaría a la repregunta. Las preguntas fueron las mismas para todos los entrevistados y luego se realizó la cruce de datos, para obtener resultados comunes o individuales a cada país. Cabe resaltar que se les ofreció hacer uso de la confidencialidad absoluta a todos los entrevistados y la información provista durante la entrevista o a posteriori.

Es de suma importancia hacer una observación respecto al cuestionario que se encuentra más adelante. Si bien a todos los entrevistados se les presentó el mismo cuestionario, no todas las entrevistas gozan de la misma cantidad de detalle ni de la misma extensión; esto se debe a factores por fuera del control del investigador. Como se informa arriba, varios entrevistados provienen de diferentes nacionalidades, donde entra en juego el factor cultural en conjunto con los matices que agrega o suprime la comunicación en un tercer idioma.

Podrá notarse que algunas respuestas son N/A. Esto hace referencia a que el entrevistado no tenía facultades para responder, no tuvo tiempo o prefirió no hacerlo. También, se dio el caso de entrevistar un experto en seguridad informática quien sólo habló de su área de especialidad, ya que fue el encargado de su desarrollo y no participó en otras áreas del proyecto.

Además, algunas entrevistas se suscitaron vía escrita, ya que esta investigación transcurre en un momento de emergencia sanitaria por el COVID-19⁴, declarado pandemia durante el transcurso de esta investigación. Dada la magnitud de la emergencia y habiéndose decretado el estado de cuarentena total indeterminada en muchos países, varias entrevistas debieron ser postergadas, suspendidas o rediseñadas en un formato que permitiese la comunicación rápida y efectiva. Se optó por el formato de archivo Word, donde a los entrevistados (principalmente

³ Ver listado en la página 14

⁴ CoronaVirus



los internacionales) se les envió por mail el mismo cuestionario que se detalla abajo; para que ellos pudiesen responderlo con cierta tranquilidad y quietud. De este modo se logró sobrepasar, de alguna manera, las barreras imprevisibles que surgieron en el presente contexto global y cualquier complicación de agenda que pudiese tener el entrevistado. Cabe resaltar la buena predisposición de los participantes por tomarse unos momentos para cooperar con esta investigación.

Ora por el formato del cuestionario ora por un factor cultural, la repregunta no siempre fue posible y en algunos casos las respuestas son considerablemente más magras que en otros. Por los mismos motivos, en algunas entrevistas tampoco fueron posibles realizar apreciaciones no verbales, como el análisis de las miradas, gestos, tono de voz o invitar a explayarse en la respuesta.

2.3. Evidencia

El desarrollo de esta investigación se llevó a cabo a través del análisis de la bibliografía disponible y a través de entrevistas con informantes clave. Este último recurso habilitó la posibilidad de realizar un análisis cruzado con evidencia empírica sobre cómo fue la implementación y el desarrollo del e-gov en PD y PVD. Al igual que suposiciones futuras para su posible progreso, basándose tanto en la bibliografía como en los comentarios de los expertos consultados.

2.4. Presentación de los Datos

Las preguntas fueron formuladas acorde al formato “open-ended” o “final abierto” donde se consulta por hechos y opiniones sobre el tema de investigación y se da lugar a comentarios espontáneos (Yin, 2003) evitando las interrogantes de respuesta tipo “Sí o No” y sin comenzar con “¿Por qué?” ya que esto puede colocar a la defensiva al entrevistado.

En función de nutrir y robustecer la presente investigación las respuestas citadas de los entrevistados fueron intercaladas y conectadas con los datos recopilados en este trabajo. De este modo, se logra vincular la teoría con la práctica y dar sustento a lo aquí expuesto.

2.5. Transcripción y Análisis de las Entrevistas

En el presente trabajo, por tratarse de una investigación cualitativa, se optó por seguir los lineamientos de Farías, L., & Montero, M. (2005). No existe cosa tal como una transcripción



perfecta, menos aún existe una traducción perfecta. Cabe resaltar que varios entrevistados no poseen la lengua castellana como materna ni la dominan como lengua extranjera, por lo que realizaron la entrevista en un tercer idioma. Por lo tanto, las respuestas requirieron de la traducción e interpretación por parte del investigador, basándose en repregunta, forma, entonación y contexto del entrevistado.

A fin de minimizar el riesgo de desfiguración del discurso y garantizar la fidelidad y correspondencia con la transcripción se optó por un grado de edición medio según describen Farías, L., & Montero, M. (2005). Se eliminan muletillas, fucios, repeticiones y pausas accidentales, intervenciones de los entrevistadores y pasajes de escasa relevancia. La organización del discurso es según criterios cronológicos, temáticos o teóricos.

Tanto las transcripciones como traducciones son de autoría propia. Las entrevistas completas podrán encontrarse en el ANEXO.

2.6. Consideraciones Éticas

Todos los entrevistados fueron notificados sobre el propósito de esta investigación y se les garantizó el anonimato estricto salvo que expresaran lo contrario. Aquellos informantes que prefirieron resguardar su identidad fueron identificados con números arábigos.

Para asegurar la preservación de los entrevistados, el presente trabajo sigue los cuatro lineamientos sugeridos por la Institutional Review Board (National Research Council, 2003, pp. 23–28):

- Obtener el consentimiento voluntario e informado de los participantes.
- Ponderar los daños, riesgos y beneficios de la investigación y minimizar cualquier amenaza posible a los participantes (física, psicológica, social, económica, legal y daño contra el pudor o dignidad).
- Seleccionar equitativamente a los participantes, para que ningún grupo de personas sea incluido o excluido injustamente de la investigación.
- Asegurar la confidencialidad de la identidad de los participantes.



3. Objetivos de la Investigación

3.1. Objetivo General

Identificar, describir y comparar cómo fue la implementación y el desarrollo del gobierno electrónico a lo largo del tiempo en diferentes países, a través de una perspectiva genealógica, consulta bibliográfica y desde la percepción de los funcionarios, asesores y expertos que estuvieron involucrados en el proceso.

3.2. Objetivos Específicos

- Describir e Identificar las causas que impulsaron a nivel internacional la adopción del gobierno electrónico en la agenda de gobierno.
- Detallar los efectos de la implementación del gobierno electrónico dentro de la administración pública.
- Señalar los desafíos, complicaciones y obstáculos que surgieron al ejecutar el proyecto del e-gov.
- Detallar desde el punto de vista de expertos y funcionarios en materia de modernización y gobierno electrónico, de diferentes países cómo fue la implementación.
- Analizar puntos comunes o principales diferencias respecto a implementación, logros y desafíos.
- Identificar cuáles fueron los factores de éxito y de fracaso de la implementación del gobierno electrónico y los puntos comunes de los países estudiados.
- Exponer, si es que los hubiese, cuáles fueron los objetivos esperados versus los objetivos obtenidos en la implementación.
- Aventurar futuras direcciones que pueda tomar el gobierno electrónico.

3.3. Importancia y Valor Agregado de la Tesis

Según explica R. Yin (2003) el estudio de caso, como estrategia de investigación, se utiliza para contribuir al conocimiento del fenómeno individual, grupal, organizacional, social o político. Como se menciona anteriormente este trabajo es de carácter genealógico, en la bibliografía consultada no abundan trabajos actuales de estas características.



4. Marco Teórico

El gobierno electrónico como política pública, política de estado, factor de reducción de la corrupción y desconfianza en el gobierno y factor de aumento de legitimidad, transparencia y participación ciudadana. Todo en pos de mejorar la calidad de vida del ciudadano.

Los estudios sobre la implementación del e-gov como factor de reducción de la corrupción y como factor de aumento de la confianza, legitimidad del gobierno y participación ciudadana buscan examinar su impacto en dichos aspectos del gobierno; en conjunto con la evaluación del resultado de las estrategias de implementación. Para realizar un análisis genealógico detallado, se seleccionó un marco teórico amplio que contribuya a la comprensión de los conceptos, problemática y factores críticos que giran en torno a la ejecución del e-gov: corrupción, (des)-confianza, legitimidad, gobierno abierto, participación ciudadana, brecha digital, gobernanza electrónica, gobierno electrónico y gobierno electrónico como política pública.

4.1. Gobierno Electrónico como Política Publica

Como objeto de estudio las políticas públicas carecen de unanimidad para su definición. A continuación, se enumeran definiciones consensuadas, mas no únicas, respecto a las PPs. Partiendo de la base que son entendidas como el arte de administrar la escasas de recursos, pueden considerarse como:

- Toda acción u omisión por parte del gobierno.
- La administración de los recursos del estado en pos del bien común.
- Causar cambios de conducta en los ciudadanos.
- Medio por el cual el gobierno atiende las necesidades del ciudadano y los “issues⁵” de orden público.

Respecto a la primera categoría el gobierno electrónico puede entenderse como una acción verdadera, pragmática, por parte del gobierno para reformar la AP; que ocupa un lugar en la agenda política.

La administración de recursos, si se entiende de manera amplia, abarca el capital económico tanto como el recurso humano y todas las herramientas disponibles para la puesta en marcha

⁵ Entiéndase: problemas, asuntos, urgencias, enjeux, cuestiones.



de un proyecto. Donde no sólo se requiere de la inversión, también de la construcción de la estructura y el “*know how*”⁶ para llevarlo a cabo.

La renovación de la AP traerá aparejados los cambios de conducta del ciudadano y su cultura. El simple hecho de modificar el formato de los expedientes y documentos a una versión digital o proveer un canal de comunicación, implica un cambio en la forma de relacionarse del gobierno y el individuo. Si el objetivo es más ambicioso, como aumentar el nivel de la participación ciudadana y consenso público, crear un portal donde los ciudadanos puedan volcar sus preferencias, demandas y participar en la toma de decisiones, marca el inicio de cambio en la conducta de los individuos.

La última categoría aborda el objetivo de colocar al ciudadano como el foco central de la AP y para quien van dirigidas todas las acciones (u omisiones) del gobierno, a fin de mejorar su calidad de vida. En este caso, la centralización de la información, dar fin al “ciudadano cadete”⁷, la erradicación del formato papel, el fomento de la participación ciudadana, reducción de la burocracia entre otros, dan cuenta de la necesidad de modernizar la AP.

Vale hacer una salvedad. Se tomará al gobierno electrónico como una política pública en vez de política de estado, por encajar mejor en la definición.

La diferencia entre ambas puede resumirse en su continuidad en el tiempo. A diferencia de una política pública donde participan diferentes actores en su decisión, la política de estado es ejecutada por un gobierno (quizá iniciada como una política pública) y continuada por otro gobierno. Ampliando un poco más esta definición:

- El gobierno entrante mantendrá la política pública del gobierno saliente debido a los resultados positivos de su implementación, la satisfacción de las necesidades y la aprobación de la sociedad.
- Se transforma de ser una visión cortoplacista (PP) a ser una visión de país.
- Eliminarla implica un costo político altísimo.

⁶ Conjunto de habilidades, conocimientos prácticos, técnicos y administrativos que son imprescindibles para llevar a cabo un proceso.

⁷ Hace referencia al individuo que debe ir de una dependencia, agencia o delegación a otra para recolectar su propia información personal, en vez de tenerla centralizada digitalmente en un portal.



- No da lugar a la manipulación por parte del gobierno de turno y que se la utilice como eslogan o bandera de campaña o se deshaga lo logrado por el gobierno anterior.

El primer y segundo supuesto están profundamente relacionados a cuán disruptiva sea la política partidaria de cada país; que incluso sobrepasa la agenda pública. Ergo, la proyección del gobierno electrónico suele amoldarse al tiempo establecido de los mandatos políticos y readaptarse o extenderse en caso de reelección.

En línea con los dos primeros supuestos, si el e-gov no se encuentra arraigado en la sociedad y esta no lo utiliza asiduamente (independientemente del motivo), la eliminación no supondría un costo político. De hecho, con el cambio en el gobierno de turno podría reiniciarse esta PP desde cero.

El cuarto supuesto da lugar a la contienda política y la denigración de las políticas públicas implementadas por el partido rival. En escenarios donde se manifiesta graves déficits en áreas socialmente valoradas o deseables, una política pública que consume gran cantidad de recursos como es el gobierno electrónico puede dar lugar a la controversia.

En este trabajo se presentan pocos casos donde el gobierno electrónico logra consagrarse como una política de estado. Aunque, por supuesto, trascender hacia este estatus no es imposible y varios países lo consiguieron.

4.2. Problemática

Desde finales de la década de 1960 la confianza en los gobiernos decreció estrepitosamente y de manera constante, al igual que la participación ciudadana en la toma de decisiones, la demanda de rendición de cuentas y el interés de la sociedad en la AP. Según Norris “Hay una preocupación creciente por la pérdida de confianza de la sociedad en el desempeño de las instituciones centrales del gobierno representativo, se espera que un gobierno más abierto y transparente con servicios más eficientes sea la oportunidad de recuperar esa confianza” (2001, p.113). La decadencia de la confianza también se vincula con la escasa participación política de la ciudadanía y la baja asistencia en las elecciones (Craig 1996; Hetherington 1988, 1999; Norris). Aún más importante, la confianza es fundamental para garantizar la legitimidad y estabilidad de las acciones y omisiones del gobierno, además de fomentar el cumplimiento de las leyes y regulaciones (Ayres y Braithwaite 1992; Levi 1988, 1997; Tyler 1990, 1998). En la



actualidad, revertir esta espiral descendiente de desconfianza generalizada forma parte de las prioridades en las agendas de los países estudiados.

Al mismo tiempo, la burocracia excesiva elevaba los costos administrativos, distanciaba al ciudadano de la administración pública, desperdiciaba recursos, profundizaba la ineficiencia de la AP y complicaba tanto el acceso como la provisión de servicios públicos. La dificultad para monitorear las acciones y transacciones de la AP daban “*carte blanche*” a la corrupción y discrecionalidad ilimitada a la asignación de recursos. Sin embargo, estos aspectos suelen variar según los intereses y características del gobierno en función. (Kim N. Andersen, Helle Z. Henriksen, Rony Medaglia, James N. Danzinger, Moyfrid K. Sannarnes & Mette Enemaerke, 2010). Conforme a los trabajos consultados, los gobiernos con mayores índices de corrupción son los más reticentes a brindar el acceso y apertura de datos, ya que la transparencia y redición de cuentas atentan contra sus propios intereses.

A pesar de la voluntad y compromiso de los gobiernos en responder ante estas situaciones, no todos contaban con la infraestructura de TICs necesaria ni un plan de acción viable para llevar a cabo una implementación exitosa del gobierno electrónico. Ambos, países desarrollado y países en vías de desarrollo por igual encontraron desafíos y obstáculos, en mayor o menor medida, al implementar el e-gov. Algunos fallaron en prever y tomar en cuenta factores determinantes como la resistencia al cambio por parte de los funcionarios públicos, el analfabetismo digital y la desconfianza respecto a la administración de información sensible de la sociedad, la desarticulación de los diferentes niveles del gobierno y la implementación heterogénea del e-gov.

Debido a su descentralización y laberinto político-administrativo, la primera etapa de implementación del e-gov fue definida como “islas” que necesitaron de la colaboración de todas las secciones para lograr el éxito, además de la creación del Comité Sectorial de Administración Electrónica. (Latifa Alzahrani, Wafí Al-Karaghoulí, Vishanth Weerakkody, 2016).

En Eslovaquia, el sector público introdujo el e-gov casi al unísono con el Reino Unido. A pesar del despegue casi inmediato del segundo, Eslovaquia no gozó de una estrategia de implementación robusta, asignación de recursos y compromiso por parte del gobierno, hasta



2008 cuando cambiaron su visión respecto a la modernización de la AP. (Vishanth Weerakkody, Ramzi El-Haddadeh, Tomas Sabol, Ahmad Ghoneim, Peter Dzupka, 2011).

Si bien Brasil actualmente cuenta con un despliegue extenso de infraestructura de TICs, en un comienzo los servicios de e-gov se vieron limitados debido al poco desarrollo en la capacidad de transacciones que los ciudadanos podían realizar con el gobierno y la falta de vínculos entre los niveles de gobierno. (T.Y: Lau, Mira Aboulhosen, Carolyn Lin, David J Atkin, 2008).

Suecia comenzó con las iniciativas de reformas en la década de 1960 con el objetivo de modernizar la administración pública y los servicios, pero no incluían medidas concretas, solo resaltaban la importancia de la implementación de las TICs. En la década del 2000 el proyecto de ley ICT policy to policy for the information society planteó la idea de la Agencia 24/7 y derribar los obstáculos entre las diferentes agencias gubernamentales

Las reseñas expuestas pretenden mostrar las fallas y desafíos en la implementación del e-gov en PD y PVD. En algunos casos, ambos coincidieron en las dificultades. Vale señalar que, en algunos casos, la puesta en marcha del e-gov no obtuvo los resultados esperados al unísono, ni un éxito homogéneo en los diferentes sectores de gobierno, tampoco fue un fracaso rotundo; sino una mezcla de logros dispares.

En paralelo se encuentran casos donde la implementación del e-gov fue exitosa con mayor celeridad y homogeneidad, que dio lugar a la evolución hacia una gestión más eficiente. Es notorio que este suceso ocurriese también en países con una estructura político-administrativa compleja, economías débiles y/o democracias recientes, poco consolidadas o dudosas respecto a su legitimidad.

España posee una organización administrativa compleja, profundamente descentralizada en provincias, diputaciones y 17 comunidades y dos ciudades autónomas. Desde el comienzo de la implementación del e-gov en 1980, España lanzó ininterrumpidamente iniciativas tales como el Comité Sectorial de Administración Electrónica, para la coordinación de las agencias gubernamentales, y la ley de Acceso Electrónicos de los Ciudadanos a los Servicios Públicos; acompañadas por una fuerte inversión en TICs y capacitación del personal. Actualmente, el país se posiciona entre los primeros diez en el ranking EGDI de Europa y 17 a nivel mundial.



Argentina cuenta con una de las economías más miserables del mundo⁸. Entre otros males económicos y sociales, el país es azotado por el desempleo estructural y una inflación galopante de dos dígitos. Sin embargo, desde 2015 el país puso en marcha iniciativas y programas de largo alcance para lograr la masificación y consolidación del e-gov a nivel nacional. A través de la creación de la Subsecretaría de Gobierno Digital y la sanción de leyes como la “ley de acceso a la información pública” y el programa “Mi Argentina”, el país logró avanzar ampliamente en materia de e-gov, posicionándose en el puesto 43 a nivel mundial. El caso argentino presenta, también, un aspecto llamativo respecto a la heterogeneidad en la implementación en dos de sus Departamentos: Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

A pesar de su reciente independencia en 1945, la República de Corea del Sur se ubica en el tercer puesto de EDGI. Desde 1980 Corea comenzó la construcción de la infraestructura para albergar a la “sociedad de la información” y la eliminación del formato papel en la AP. Colocando la participación ciudadana como núcleo estratégico para implementar el e-gov, Corea del Sur avanza sostenidamente en la inversión en infraestructura TIC y plataformas colaborativas donde el ciudadano y AP intercambian información y necesidades.

Tras una ardua recuperación luego del colapso del sistema bancario de hace diez años que desencadenó la falta de inversión en la modernización de la AP, Irlanda se posiciona entre los primeros lugares de provisión de servicios públicos digitales.

Chile se consagró a pasos agigantados como uno de los líderes de la región latinoamericana en lo que respecta al gobierno electrónico. Sin embargo, la División encargada de la ejecución se veía en la puja constante por la asignación de recursos presupuestarios y la dificultad en la coordinación con otras agencias.

A lo largo de 20 años de mandato democrático ininterrumpido Rusia, desde 2002, invierte intensivamente una parte significativa de su presupuesto en el programa “Electronic Russia” y su sucesor “Information Society 2011-2020”, cuyo objetivo es la renovación de la AP y la masificación del e-gov. En su estrategia, Rusia priorizó como objetivos las relaciones G2G, G2B, G2C, la disponibilidad de la información y mejora de la transparencia, dejando en un

⁸ Fuente Bloomberg 2019 <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-02-14/most-miserable-economies-of-2018-stay-haunted-by-inflation-beast>



plano secundario las metas de aumento de transparencia, disminución de la corrupción, mejoras en los procesos administrativos y la mejora de los servicios públicos. Los esfuerzos de este país colosal lo ubican en el puesto 32 del EGDI.

Dinamarca se posiciona como líder indiscutido en materia de e-gov en EGDI y en toda la Unión Europea. Este país posee un estado benefactor⁹ y administración pública de proporciones gigantes por lo tanto, la reducción de burocracia dentro de la AP y la maximización de los recursos son críticos para lograr la eficiencia. El principal desafío fue lograr que todos los procesos estuviesen listos para ser ejecutados digitalmente.

México cuenta con una ley que respalde el gobierno electrónico, pero además de enfrentarse a la escases de recursos, el avance del e-gov se ve atravesado por las diferencias irreconciliables en las políticas partidarias.

Los Estados Unidos de América fue uno de los pioneros en sancionar leyes de apertura de la información e impulsar el gobierno electrónico. Sin embargo, a pesar de su supremacía en este campo no posee una ley de gobierno electrónico que haya servido de puntapié inicial para su ejecución. Este caso se repite en otra gran cantidad de países.

Los casos mencionados ejemplifican que el estatus de país desarrollado o potencia mundial no garantiza el avance y éxito del e-gov. La voluntad política acompañada por objetivos realizables resulta ser fundamental para el avance de una iniciativa reformadora y masiva como es la implementación del gobierno electrónico.

⁹ Sistema previsional, estado de bienestar y/o administración pública. Welfare state en inglés.



4.3. Gobierno Electrónico

El e-gov puede definirse como el uso generalizado de enormes cantidades de datos en conjunto con las tecnologías de información y comunicación (TICs), para organizar y optimizar la provisión de los servicios públicos, la interacción y comunicación entre todos los niveles de gobierno, ciudadanos y sector privado a través de una red de acceso fácil e inmediato; donde los datos y servicios públicos se encuentran continuamente disponibles. A groso modo, toda la estructura social está envuelta por el formato digital.

En este escenario, los actores principales son la tecnología, la sociedad, el sector privado, las instituciones, las políticas públicas digitales y los procesos de la administración pública. Esta transformación sucede externamente, donde se observan los resultados, pero internamente, dentro del gobierno mismo es donde ocurre el grueso de la metamorfosis. El objetivo absoluto es que el ciudadano pase a ser el protagonista y máximo destinatario de la política de un gobierno de servicios e información dirigido a satisfacer sus demandas en conjunto con las del sector privado. A la par, el ciudadano es quien evalúe dichas transformaciones digitales a partir de su nivel de satisfacción.

Desde su debut en la década de 1960 y su implementación masiva desde la década de 1990, tanto la definición como la estrategia de implementación del e-gov fueron mutando, dependiendo de las necesidades y objetivos de la organización o país que tomara la iniciativa. Sin embargo, aunque carezcan de unanimidad en su definición, todas ellas comparten un núcleo de aspectos comunes.

El Baco Mundial describe el e-gov como:

El gobierno electrónico se refiere al uso por parte de las agencias del gobierno de las tecnologías de la información, que tienen la capacidad de transformar las relaciones con los ciudadanos, negocios y otras ramas del gobierno. Estas tecnologías pueden servir para lograr una variedad de objetivos: mejor provisión de servicios del gobierno a los ciudadanos, mejorar las interacciones con los negocios e industrias, empoderar a los ciudadanos a través del acceso a la información o mejorar la administración del gobierno. Los beneficios resultantes pueden ser: menos corrupción, mayor transparencia, mayores ingresos y reducción de gastos.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD The Government Imperative, 2003) define el e-gov como:



El uso de las tecnologías de información y comunicación (TICs), y especialmente internet, para lograr un mejor gobierno ... Frente a la necesidad apremiante de mejorar el desempeño del gobierno sin desatender las necesidades de los ciudadanos, los países de la OCDE entendieron que el e-gov va más allá de colocar la información y servicios online; de hecho, puede utilizarse como una herramienta poderosa para transformar las estructuras, procesos y cultura del gobierno y hacerlo más eficiente, transparente y centrado en el usuario. El e-gov acelera el cambio organizacional, facilita el trabajo en equipo y ayuda a construir la confianza entre el gobierno y los ciudadanos, ya que les permite participar del proceso de tomas de decisiones al promover el gobierno abierto, la rendición de cuentas y contribuye a prevenir la corrupción y reducir los gastos de la AP.

La Organización de Estados Americanos (OEA 2010) concibe el e-gov como:

La aplicación de las TICs a las funciones y procedimientos del gobierno con el objetivo de aumentar la eficiencia, transparencia y participación ciudadana. Esta definición muestra cómo el e-gov se respalda en las TICs para desarrollar la buena gobernanza. La aplicación apropiada del e-gov tiene como resultado altos niveles de eficacia y eficiencia en las tareas administrativas, mejoras en los procesos y procedimientos, aumenta la calidad de los servicios públicos, mejora el uso de la información en la toma de decisiones y da lugar a una mejor comunicación entre las agencias del gobierno.

Las Naciones Unidas (ONU) se refieren al e-gov como: “La utilización de internet y la world-wide-web (www) para la provisión y entrega de la información y servicios del gobierno a los ciudadanos” (United Nations, 2006; AOEMA, 2005). La División de Administración Pública y Gestión del Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU lleva a cabo el Índice de Desarrollo del Gobierno Electrónico (EGDI), un sondeo bi-anual comparativo de los 193 países miembros, donde mide cuán desarrollado está el e-gov en cada uno de ellos. El sondeo está compuesto por tres indicadores: (i) Índice de Servicios Online (OSI), (ii) Índice de Infraestructura de Telecomunicaciones (TII), (iii) Índice de Capital Humano (HCI).

Las explicaciones aquí expuestas comparten ejes medulares, a pesar de exiguas diferencias o variaciones en cuán extensa o abarcativa sea la definición adoptada por cada organismo. De



todos modos, el Center for Technology in Government¹⁰ de la Universidad de Albany/SUNY en Nueva York, presenta su explicación del e-gov por la negativa, para dar a entender la extensión de su alcance. Su directora Sharon Dawes (2002), repara en la definición:

“Muchos asumen que el gobierno electrónico es solamente sobre la provisión de servicios públicos a través de internet. Este supuesto es sumamente limitado por dos motivos: Primero, limita nuestra visión del gobierno electrónico ya que no incluye un amplio espectro de actividades gubernamentales que no son servicios directos; tampoco incluye la utilización de otras tecnologías más allá de internet. En segundo lugar, sobre simplifica groseramente la naturaleza del e-gov dando la impresión de que todo se resuelve gracias a un único sitio web con un lindo diseño. La información, los servicios y transacciones es lo que ofrece el e-gov. Los ciudadanos, sector privado y las agencias gubernamentales son sus clientes. Internet junto con otras tecnologías son los medios de entrega y provisión. Las leyes, decretos, directivas y procedimientos son su sistema nervioso. La estrategia es el nexo que une a todos estos items. Esta estrategia debe asegurar la inclusión de todas las personas sin perjuicio de edad, raza, ingreso, idioma o acceso a internet.

Siguiendo el ranking EGDI, a la fecha, Dinamarca (figura 1) se encuentra como el país con mayor desarrollo del e-gov, seguido por Australia y la República de Corea. En el continente americano el ranking está liderado por Estados Unidos (puesto 11), seguido por Canadá (23) y en Sudamérica Uruguay encabeza el ranking con la posición 34 a nivel mundial, seguido por Chile (42) y Argentina (43). Entre los países en las últimas cincuenta posiciones se encuentran gobiernos no democráticos, con altos niveles de corrupción, bajo desarrollo del capital humano, situaciones de conflicto extremo y pobreza severa. Entre ellos Somalia (193), Yemen (186) y Haití (163).

¹⁰ Centro dedicado al gobierno electrónico desde 1996



Fuente E-Government Development Index 2018

Las definiciones presentadas no sólo identifican los puntos comunes en la relevancia del e-gov para la AP, también introducen un cambio de paradigma en la forma en la que el gobierno se relaciona con el ciudadano y los diferentes actores para satisfacer sus demandas. Este tipo de interacción puede especificarse según los actores involucrados: gobierno a ciudadano (G2C), gobierno a negocios (G2B), gobierno a gobierno (G2G), gobierno a individuos del proceso político (G2PP) (Ramón Rufín, Cayetano Medina & Juan Carlos Sánchez Figueroa, 2012). Por supuesto, esta transformación implica un cambio cultural radical y la modificación de las conductas, ya establecidas, de los ciudadanos y funcionarios públicos; hasta que, finalmente, el formato digital se convierta en el soporte por defecto.

El e-gov no solo tiene por objetivo digitalizar los procesos y erradicar las operaciones en papel, también presenta un cambio radical en la forma de tomar decisiones, provisión de servicios, en el debate público, administración de datos y el liderazgo político. La transformación de la administración pública sucede puertas afuera, con el ciudadano como destinatario, y puertas adentro, extendiéndose más allá de los meros procesos administrativos. Por medio de la digitalización, se logra desarmar el laberinto burocrático y así, optimizar los recursos; convirtiéndose en un gobierno más célere y costo-efectivo.



Asimismo, al tener en cuenta las definiciones de las diversas organizaciones y los datos que se desprenden del EGDI, cabe mencionar que los países con las peores calificaciones son aquellos que no presentan los objetivos del e-gov como prioridades de agenda y, en su mayoría, presentan índices de corrupción elevados en el ranking IPC.

4.4. Gobierno Electrónico y la Gobernanza Electrónica

El gobierno electrónico es considerado como una superestructura donde están incluidas todas las agencias e instituciones del gobierno. En conjunto, se encargan de la toma de decisiones, asignación de recursos, provisión de servicios e información, regulaciones y de la implementación y evaluación de las políticas públicas. Sin embargo, en la revisión de la literatura es recurrente la aparición del término e-governance¹¹ (gobernanza electrónica); considerada como la faceta principal del e-gov (Ogra & Thwala, 2014).

A pesar de la estrecha vinculación de ambos términos (incluso usados como sinónimos), un análisis un poco más fino introduce las definiciones de la e-governance donde se lo presenta como un sistema de para la administración de la sociedad. La e-governance describe los vínculos entre el gobierno y su entorno político, social y administrativo (Riley, 2004); este sistema incluye las actividades tanto de las agencias gubernamentales como del sector privado, ONGs y ciudadanos (Grönlund, 2004).

En su definición de e-governance, la UNESCO resalta la participación del ciudadano:

“La e-governance es la utilización de las TICs por parte del sector público con el objetivo de mejorar la provisión de la información y servicios, alentar a los ciudadanos a participar en el proceso de toma de decisiones y hacer que el gobierno sea más transparente, eficiente y rinda cuentas. e-governance incluye nuevas formas de liderazgo, debate, decisión e inversión; nuevas formas para acceder a la educación, escuchar al ciudadano, organizar y proveer la información y servicios. En general, se considera la e-governance más abarcativa que el e-gov, ya que puede cambiar la manera en la que los ciudadanos se relacionan entre sí y con el gobierno. El objetivo de la e-governance es empoderar y comprometer al ciudadano, de este modo puede redefinir la ciudadanía en términos de los ciudadanos y sus responsabilidades.

Marche & McNiven (2003) proponen una definición más precisa de la e-governance:

¹¹ Electronic-governance



La e-governance es una relación entre los ciudadanos y sus gobiernos mediada por la tecnología. Comprende el potencial de la deliberación electrónica sobre la comunicación civil, la evolución de las políticas públicas y la manifestación de las preferencias democráticas del ciudadano. Las implicancias de la e-governance se extienden hacia nuevos modelos de formulación de políticas públicas, nuevos patrones de relaciones de poder, nuevas opciones para el desarrollo económico y nuevas maneras de conectar a las personas con el proceso político”.

En resumida síntesis, la e-governance aborda la manera en la que se produce la toma de decisiones, mientras que el e-gov aborda la manera en la se implementan dichas decisiones. Las definiciones presentadas sugieren que, a diferencia del gobierno electrónico la e-governance no queda necesariamente limitada al sector público. También implica la dirección y administración de las políticas y procedimientos en el sector privado (Palvia, 2015). La e-governance se basa principalmente en las relaciones G2C y G2B a través del uso de la tecnología e internet. Como se detallará a más adelante, la involucración de la ciudadanía es clave para el éxito del e-gov.

4.5. Gobierno Electrónico y la Brecha Digital

La brecha digital hizo su aparición casi en simultáneo con el e-gov; de igual modo su definición fue evolucionando con el paso del tiempo y los avances tecnológicos. En términos generales, se considera brecha digital a la imposibilidad de acceder o utilizar las TICs, sea por distribución desigual de los recursos o discrecionalidad ante diferentes grupos sociales.

La BD cobra relevancia ya que es identificada tanto por académicos como funcionarios como uno de los factores que pueden poner en jaque la implementación del e-gov. De hecho, la brecha digital representa la pobreza digital (falta de infraestructura TIC), pobreza de información y división digital (Romke, 2013).

La OCDE (2002) introduce una primera definición intuitiva de qué se considera BD:

“El término brecha digital se refiere a la grieta entre individuos, hogares, negocios y áreas geográficas que poseen niveles socioeconómicos diferentes en cuanto a oportunidades de acceso a las Tecnologías de Información y Comunicación y al uso de internet para actividades diversas. La brecha digital evidencia las diferencias entre y dentro de los países”.



Esta definición, si bien acertada, debido a su fecha de creación no pudo tener en cuenta el acceso masivo a internet a través de la rápida multiplicación de la telefonía móvil existente en la actualidad. Cabe resaltar que la BD es un fenómeno multifactorial que depende de un cuantío de variables: educación, ingresos, edad, entre otros.

Las Naciones Unidas (2011) confeccionó una definición más moderna de BD adaptada a la inminente complejidad que llegaría en el futuro cercano y haciendo mención del e-gov:

“La brecha digital hace referencia los países, regiones, ciudades y negocios que se encuentran en un nivel socio-económico y cultural frente al acceso a las TICS. La brecha incluye desequilibrios en términos de acceso a la infraestructura de internet, información y conocimiento e igualdad de oportunidades según el ingreso, raza, etnia, género u criterios similares (...) hay una correlación fuerte entre la BD y la pobreza. Además, la BD se presenta en varias formas (...) por lo que la educación y cambios de mentalidad son factores decisivos en subsanar la BD. Los gobiernos deben tomar acción haciendo uso de las herramientas del e-gov para lograr avanzar en este tema”.

Estas definiciones dejan leer entre líneas que la BD se debate entre quienes poseen más o menos conocimiento y recursos económicos y lingüísticos, en este caso rige tanto para individuos como para los PD y los PVD. Como advierten Al-Nasrawi & Zoughbi (2015):

“La brecha digital está constituida por tres elementos: La división global entre los PD y PVD, la división social entre los “ricos de la información y los pobres de la información” dentro de los PD; y la división democrática entre quienes tienen acceso y conocimientos para participar de los procesos online, pero deciden no hacerlo por voluntad propia (Norris, 2001). (...) Los PVD están en riesgo de ser aún más marginalizados si no logran adoptar las TICs para transformar sus economías. Las TICs no son un lujo sino una herramienta para el desarrollo económico y social; al aprovecharlas se produce una especie de sinergia, ya que el desarrollo de los e-servicios está vinculado con la participación de los ciudadanos y el sector privado”.

Un análisis superfluo sobre la evolución de estas definiciones es suficiente para inferir por qué la BD es un factor fundamental a la hora de implementar el e-gov. A medida que más servicios se digitalizan puede avanzar hacia una brecha del e-gov (Romke, 2013) profundizando aún más la inaccesibilidad a los servicios y en consecuencia al fracaso del e-



gov. Mientras que la BD persista habrá personas excluidas de los beneficios del e-gov (Warf, 2014).

4.6. Gobierno Electrónico y el Gobierno Abierto

Se entiende como gobierno abierto (GA) a la incorporación de la ciudadanía en el quehacer público y la participación en los procesos de toma de decisiones a fin de posicionar al ciudadano como parte de la solución. Surge como respuesta a las nuevas y cada vez más refinadas exigencias de la ciudadanía para satisfacer sus necesidades. Si bien no existe una definición única de gobierno abierto, compartida unánimemente por las diferentes naciones, este se sostiene en tres pilares fundacionales: transparencia, colaboración y participación.

En su informe sobre gobierno abierto y nuevas políticas, OCDE (2016) define GA como:

“Una cultura de gobernanza basada en políticas públicas y prácticas innovadoras y sostenibles que se basan a su vez en unos principios de transparencia, rendición de cuentas y participación que promueven la democracia y el crecimiento inclusivo. Las iniciativas de gobierno abierto son una herramienta para lograr objetivos de política pública más amplios en lugar de ser un fin en sí mismas. Su éxito dependerá de un marco legal y normativo que establezca las reglas, marque los límites y proporcione los derechos y las obligaciones tanto para los Gobiernos como para los actores implicados”.

Respecto a al gobierno abierto, CEPAL (2017) resalta la importancia de posicionar las necesidades de los ciudadanos como prioridad al igual que las transformaciones que deben realizar los gobiernos en cómo conciben y ofrecen los servicios públicos para alcanzar el GA:

“Promover una administración más eficiente, eficaz y transparente por parte de los gobiernos a todo nivel, mediante el ofrecimiento en línea de información a los ciudadanos, mecanismos de control de gestión, servicios, trámites y contratación estatal de bienes y servicios a través de las redes digitales”.

Los conceptos de gobierno abierto, si bien variados, no dejan de tener en común los tres pilares fundamentales que, en combinación son la piedra angular del e-gov (Figura 2). El gobierno *per se* deja de ser el actor principal en la resolución de problemas y el propietario de la información. Ante la exigencia de rendición de cuentas, evaluación de proyectos, control de gastos y supervisión del gasto y recursos públicos se produce la apertura de la caja negra del



estado (Oszlack 2016) que trae como resultado la legitimidad de sus acciones, colaboración entre todos los niveles y agencias gubernamentales, mayor interés y participación de los ciudadanos en los procesos políticos. Sobre todo, servirá como plataforma para el enriquecimiento del armado, ejecución y evaluación de las de políticas públicas.

2 figura 2

Ecosistema de desarrollo de gobierno abierto



Fuente: Ramírez-Alujas y Dassen, 2012

4.7. Gobierno Electrónico y la Corrupción

La corrupción es considerada como un problema multifactorial y cultural, que debilita y repercute negativamente en el tejido social, político y económico y socava el desarrollo de las naciones. Debido a su complejidad, este fenómeno no posee una definición única que pueda aplicarse a todas sus variables o englobe todas sus consecuencias.

El Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) citados por Shang-jin Wei (1999) presentan la definición de la corrupción como “El abuso de un cargo público para el beneficio privado a través de la exigencia de coimas o aceptación de sobornos”.



No todas las actividades corruptas tienen como protagonista el robo de dinero, como explica Frédéric Boehm en “Indicadores Internacionales de Corrupción” (2010): “La corrupción tiene múltiples caras soborno, extorsión, malversación de fondos, favoritismo, nepotismo, clientelismo, fraude, captura, colusión”.

Robert Klitgaard (1988) presenta su afamada “fórmula de la corrupción”: $C = M + D - A$. “Corruption equals monopoly plus discretion, minus accountability.” La corrupción es igual a: monopolio más discreción, menos rendición de cuentas.

En su libro “La Doble Moral de las Organizaciones” Jorge Etkin (1993) profundiza la definición de corrupción:

Lo característico de la corrupción es que los miembros de la institución o los propios responsables de aplicar la ley son quienes la vulneran en beneficio propio. Tiene que ver con la negación o el manejo de los servicios que la organización debe prestar para de esa manera forzar a un pago indebido. La trama se integra con agentes externos a la organización y en su configuración hay actores, víctimas, cómplices y socios del silencio. Al igual que en la perversidad, lo patológico de la corrupción, es la impunidad y la existencia de factores estructurales en las propias organizaciones que llevan a la instalación y mantenimiento de estas injusticias. En este sentido las denuncias y sanciones aisladas no permiten disimular que el problema está en el funcionamiento de las instituciones.

Si bien pueden solaparse algunos puntos comunes en su definición, la misma puede variar en su alcance. Kofi A. Annan (2004) define la corrupción como:

“La corrupción es una plaga insidiosa con efectos corrosivos masivos en la sociedad. Socava la democracia y el estado de derecho, conlleva a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, erode la calidad de vida y da lugar al crimen organizado, terrorismo y otras amenazas a la seguridad de personas. Este fenómeno atroz puede encontrarse en países grandes y pequeños, ricos y pobres. Sin embargo, en las economías en desarrollo su impacto es devastador. La corrupción daña desproporcionadamente a los más necesitados al desviar los fondos destinados para el desarrollo, debilitando la capacidad del gobierno de proveer los servicios básicos. Como resultado se profundiza la desigualdad e injusticia, además de desincentivar la inversión extranjera”.



De estas definiciones se desprende la magnitud que tiene la corrupción en su alcance e impacto. La arquitectura que da lugar a la ramificación de la corrupción no puede atribuirse a una sola institución o agencia de la AP. Es un tendido que intoxica la gobernanza respaldado por la recurrencia, el conocimiento compartido y, eventualmente, el sustento cultural (Etkin, 1993). Este fenómeno puede encontrar facilidad en los caminos para escurrirse por la AP cuando la misma utiliza sólo el formato papel para el monitoreo y asignación de fondos y sus actividades son supervisadas por un grupo de individuos pertenecientes a la misma agencia.

Medición de la Corrupción

Del mismo modo que su definición, la medición de la corrupción muestra ser igual de compleja. Dadas las características subjetivas de este fenómeno, no puede medirse de manera cuantitativa. Sin embargo, varias agencias internacionales en conjunto con diferentes naciones diseñaron herramientas para realizar un análisis profundo de este fenómeno, detectar sus causas y delinear un plan para combatirlo, entre ellas: Transparency International, PNUD, UNCAC, FMI, Banco Mundial.

Las herramientas de mapeo y detección varían según el caso a estudiar. Asimismo, la construcción de los índices de corrupción cuenta con una cuota de subjetividad del individuo, “Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Ciudad de México” (2018 p.3):

- Percepciones: opinión de ciudadanos, propietarios de negocios o expertos en temas específicos. Resultan útiles para reunir información sobre temas que son difíciles de conceptualizar.
- Experiencias: Reúnen datos sobre conocimientos o experiencias específicas de los ciudadanos relativas a situaciones como: 1) la frecuencia, ubicación y costo de los sobornos; 2) la incidencia y severidad de los delitos; y, 3) el grado de conocimiento sobre leyes, políticas públicas
- Evaluaciones: utilizan estadísticas gubernamentales o informes de terceros tales como estudios de caso y reportes de auditoría.
- Registros administrativos: datos duros” sobre las leyes, prácticas, actividades y desempeño el gobierno. Se conforman por estadísticas generadas por las propias dependencias gubernamentales sobre su rendimiento, eficiencia y desempeño institucional. Su debilidad radica en que los datos son generados por el propio gobierno.



Aunque la revisión de la literatura señala herramientas de medición habituales, el informe “Herramientas para Medir la Corrupción y la Gobernabilidad en Países Latinoamericanos por el Departamento de Políticas e Investigación de Transparency International” (Abril 2006) de uso más frecuente son:

- Encuestas de opinión pública: Son el primer tipo de herramientas que se ejecuta a nivel nacional. La participación puede ser de la sociedad civil, expertos y empresarios. Considerando la oscilación de la corrupción entre prácticas ilegales no siempre visibles, las encuestas no sólo se implementan como herramientas de también sirven como medio de concientización.
- Diagnósticos Institucionales: A través de encuestas, auditorías, evaluación de datos, se examinan los puntos fuertes y débiles de las instituciones públicas a nivel nacional o local. Suelen estar sujetas a la voluntad política.
- Herramientas Multinacionales: Incluyen análisis comparativos entre dos o más países.

A partir de la implementación del e-gov, se observa un declive en los niveles de corrupción en los países donde se implementó no sólo redujeron su nivel de corrupción, además el e-gov contribuyen a la predicción continua de la corrupción. (Renáta Máchová, Jolana Volejníková, Martin Lněnička, 2018). La relación entre corrupción y e-gov suele ser inversamente proporcional, a mayor alcance y desarrollo del e-gov las actividades corruptas suelen disminuir. En paralelo, elimina intervenciones innecesarias que pueden dar lugar a actividades corruptas.

4.8. Gobierno Electrónico y la Legitimidad

La legitimidad política puede entenderse como la capacidad de un gobierno o institución para lograr la obediencia sin recurrir a la violencia o coacción. La sociedad acepta al gobierno en función independientemente de la simpatía o afinidad que tenga con el partido gobernante, ya que este accedió al poder a través de elecciones libres y transparentes. Por lo tanto, sus acciones serán consideradas como legítimas siempre y cuando se atenga a los instrumentos y herramientas para gobernar. Un gobierno adquiere la legitimidad política a través de la imparcialidad de sus instituciones y cómo estas llevan a cabo los procesos institucionales. Del mismo modo, estos deberán garantizar ser transparentes y asegurar la rendición de cuentas tanto por su accionar, como por su inacción y la asignación de los recursos.



Sin embargo, esa legitimidad debe ser sostenida a lo largo de todo el mandato y puesta a disposición para la satisfacción de las demandas de la sociedad. De lo contrario dará lugar a la crisis de legitimidad. Como explica Jürgen Habermas en *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus* (1973 p.129):

El creciente nivel de exigencias es proporcional a la necesidad cada vez mayor de legitimación: el recurso “valor”, obtenido por vía fiscal, debe reemplazar al “sentido”, recurso escaso. Así déficit de legitimación debe compensarse con recompensas conformes al sistema. Una crisis de legitimación surge cuando las demandas de recompensas conformes al sistema aumentan con mayor rapidez que la masa disponible de valores, o cuando surgen expectativas que no pueden satisfacerse con recompensas conformes al sistema.

Asimismo, Max Weber en su obra *Wirtschaft und Gesellschaft* (1922) habla del “poder racional” que está sujeto a las leyes y es regulado por procedimientos formales para mantener su legitimidad:

Todas las sociedades de clases, puesto que su reproducción se basa en la apropiación privilegiada de la riqueza producida por la sociedad, tienen que resolver el siguiente problema: distribuir el producto social de manera desigual y sin embargo legítima.

Teniendo en cuenta que la legitimidad es parte del juego político y depende tanto del actuar del gobernante como de las exigencias de la sociedad, CIPPEC (2015, p.9) manifiesta la importancia del e-gov ante la decreciente legitimidad y pérdida de confianza en los gobiernos

Algunos autores destacan el aumento de la legitimidad de los gobiernos y el refuerzo del concepto de ciudadanía a partir de la implementación de estrategias de gobierno electrónico (Parent et al., 2005; Welch et al. 2005; Villoria y Ramírez Alujas, 2013). Este argumento no sólo contempla la mayor rendición de cuentas hacia el ciudadano, sino que también refiere a la capacidad que tiene el gobierno electrónico de abrir el juego político y ampliar, mediante el uso intensivo de las TIC, el proceso colaborativo de diseño, monitoreo y evaluación de las políticas públicas. En parte, esto se debe a que las nuevas tecnologías contribuyen a generar una relación más directa entre los ciudadanos y el gobierno y permiten un incremento de la confianza hacia los gobernantes: los ciudadanos participan más porque existe mayor información, se incrementan los canales de ingreso y de este modo, se enriquece el debate de lo público.



Vale resaltar que las dos de las definiciones de legitimidad presentadas son anteriores a la mera idea del e-gov. Sin embargo, a principio del siglo XX, la legitimidad era considerada vital para la estabilidad política, ergo debía encontrarse una manera de hacerla visible. La implementación del e-gov manifiesta la voluntad política en cambiar la manera tanto de comunicación como de rendición de cuentas respecto a las acciones y resultados de los gobiernos. En paralelo, la correcta implementación del e-gov requiere de la constante circulación de datos entre las agencias del gobierno, quien posee también la capacidad de recolección masiva de información. Por lo tanto, y para garantizar la legitimidad, el marco legal deberá ser definido a través del debate legislativo y el ciudadano deberá poder constatar que su información personal esté siendo utilizada de manera correcta y para los fines acordados.

4.9. Gobierno Electrónico y la Confianza

La confianza es un componente social fundamental para el ejercicio de la democracia representativa y otorgar legitimidad a la intervención u omisión del gobierno en el abordaje de los diferentes asuntos de orden público; ya que se espera que el actuar del gobierno sea el correcto. Es un contrato social entre el gobierno (que promete y asigna discrecionalmente recursos) y la ciudadanía que exige resultados (rendición de cuentas) y acata las reglas que este imponga. En otras palabras, basándose en un nivel inicial de certidumbre, los ciudadanos brindan legitimidad a cambio del respeto a la ciudadanía. La crisis en la confianza es bilateral, ni los ciudadanos confían en el gobierno ni el gobierno en sus ciudadanos.

No obstante, tanto la adquisición como la pérdida de confianza no es un suceso espontáneo, se trata de un proceso continuo, generalmente de largo plazo:

La desconfianza no surge automáticamente. Debe existir cierta confianza original para delegar en el representante la responsabilidad de perseguir mis intereses como ciudadano; por tanto, es la evaluación del desempeño de los representantes el factor explicativo de la (des)confianza (...) no se modifica ante la primera desilusión o no cumplimiento de “lo esperado”. (del Toro, 2013, p.7)

Como se menciona anteriormente, a mediados del siglo XX los gobiernos democráticos comenzaron a sufrir lo que llamaron “una crisis de confianza”., desencadenada por eventos de diversa índole: panorama económico desfavorable, escándalos de corrupción, filtraciones de información confidencial, bajo desempeño de las instituciones gubernamentales, entre otros.



Citada por Del Toro (2013, Chantal Mouffe (2007), explica que la confianza por parte de la sociedad no debe ser tomada a la ligera

(...) Es esa pulsión afectiva, identitaria, lo que lleva a los ciudadanos al cuarto oscuro cada vez que hay elecciones. Por el contrario, cuando los ciudadanos perciben que sus intereses no forman parte de la agenda pública o que los distintos partidos políticos no representan alternativas reales, la democracia corre peligro porque pierde intensidad. Sin una representación efectiva (...) La desconfianza institucional y el desligamiento político son síntomas de estos peligros.

Identificada la importancia del pacto social que engloba la confianza entre gobierno y ciudadanos es crucial mencionar que, la implementación del e-gov trae aparejado un nuevo paradigma: la áspera combinación entre la confianza en el gobierno y cómo este usa la tecnología. La digitalización de la administración pública al igual que la implementación de un gobierno de servicios 24/7 orientados al ciudadano, significa recolectar, almacenar y utilizar masivamente datos personales e información sensible; como resultado aumenta la asimetría de la información y poder unilateralmente. En consecuencia, para garantizar la adopción del e-gov, los ciudadanos deben confiar en que la administración pública tendrá un manejo correcto e imparcial de los recursos informáticos y no hará uso y abuso de la asimetría de información para interés propio.

Por lo tanto, es necesario mencionar los factores clave que influyen la confianza en la adopción y utilización del e-gov por parte de los ciudadanos. Latifa Alzahrani, Wafi Al-Karaghoulí, Vishanth Weerakkody, (2016), explican que, en el escenario de G2C, existen tres dimensiones principales enlazadas a la confianza en el e-gov que pueden impactar en su implementación y favorecerla:

- Antecedentes de confianza: Son los factores que influyen la credibilidad del ciudadano al usar los servicios del e-gov:
 - Factores técnicos: calidad del sistema, calidad de los servicios, calidad de la información.
 - Agencias gubernamentales: la reputación de las instituciones públicas y su desempeño en la satisfacción de las demandas.



- Características de los ciudadanos: La educación, el género, experiencia con la tecnología, disposición a confiar.
- Factores de riesgo: El riesgo percibido respecto a la seguridad informática y la privacidad.
 - Creencias del ciudadano:
 - Confianza en el gobierno: las expectativas del ciudadano para con el gobierno.
 - Intención de uso: La disposición a utilizar los servicios electrónicos, influenciada directamente por la confianza en el gobierno.
 - Resultado de la confianza
 - Satisfacción del ciudadano: la capacidad de los servicios del e-gov para satisfacer las necesidades del ciudadano.
 - Participación del ciudadano: incluir al ciudadano en el proceso del desarrollo, solicitando evaluaciones y devoluciones periódicas.
 - Adopción del gobierno electrónico: Influenciado directamente por la satisfacción y confianza del ciudadano.

Expuestos estos conceptos, Latifa Alzahrani, Wafi Al-Karaghoul, Vishanth Weerakkody, (2016), concluyen que los ciudadanos no son solo quienes reciben los servicios del e-gov también son el eslabón fundamental para el armado eficiente de las políticas públicas y restaurar la confianza en el gobierno.

El gobierno junto con la ciudadanía forma una relación de principal (representantes) y agente (votantes) quienes depositan un voto de confianza en los representantes electos (Del Toro, 2013, p.149). La (des)-confianza es el resultado del desempeño de los representantes. El incumplimiento del contrato social ora por discreción ora por incapacidad, genera a la erosión en la representación e instituciones gubernamentales; y trae como resultado la desconfianza en el gobierno pese a su legitimidad.

La confianza de los ciudadanos en el gobierno es esencial para el éxito de las políticas públicas, especialmente si estas iniciativas son de envergadura masiva y tienen como objetivo modificar la conducta del individuo y la readaptación de los servicios públicos a través de la recolección intensiva de información y datos. El nivel de confianza de los ciudadanos en las instituciones aumenta cuando se les informa de las acciones y procesos del gobierno, se



garantiza el seguimiento de las iniciativas, se responde a la rendición de cuentas y se les permite colaborar en la toma de decisiones; de este modo, la asimetría se nivela.

El análisis presentado manifiesta la complejidad del gobierno electrónico. La ambigüedad de su denominación está justificada, ya que esta política se extiende hacia diferentes áreas con objetivos particulares que cubren diferentes flancos de la AP: desde la digitalización del formato papel hasta combatir un flagelo atroz como la corrupción. En síntesis, el marco estratégico para la ejecución del e-gov podría cimentarse en: eficiencia, satisfacción de necesidades, disponibilidad del sistema, privacidad e interacción; todos ellos convergiendo y desarrollándose alrededor del ciudadano.

5. Genealogía del Gobierno Electrónico

El gobierno electrónico se consolida y expande, alrededor del mundo, en la década de 1990, cuando la World Wide Web (www) y las conexiones móviles se masifican. Sin embargo, como explican Grönlund, Åke y Horan, Thomas A. (2005) la participación de la tecnología e internet en la AP se retrotrae hasta 1970. Si bien no existe un epicentro exacto que determine el surgimiento geográfico del e-gov, en esta época un puñado de naciones comenzaron su avance en la adopción del e-gov. La evolución del gobierno electrónico puede categorizarse en dos grandes fases. Las mismas abarcan una primera etapa de 1970 hasta 1990 cuando se sancionaron las primeras leyes de acceso a la información y se dieron los primeros procesos administrativos digitales; y desde 1990 hasta la actualidad, cuando la evolución avanzó y continúa avanzando a pasos agigantados.

5.1. La Fase Uno del Gobierno Electrónico

La década de 1970 se desarrolla en un escenario político-social escandaloso y convulso. Como explica KEYS, B. (2014), hubo momentos que pusieron en marcha tendencias que definieron el mundo actual.

India, Estados Unidos (desde ahora EE.UU), Corea del Sur (desde ahora Corea) y el Reino Unido (desde ahora), RU fueron los pioneros en la implementación y diseño del e-gov. Este conjunto de naciones, durante la década de 1970, comenzó un período de incubación en la materia de modernización y digitalización de la AP, que se desenvolvería en dos fases: la primera desde 1970 hasta 1990, y la segunda desde 1990 que sigue desarrollándose en la actualidad.



Si bien no puede determinar la fecha exacta del inicio del e-gov como política pública, proyecto o plan, fue durante la primera fase (1970 – 1990) cuando se produjo la creación y establecimiento de las primeras agencias de gobierno referidas a la modernización de la AP. Sin embargo, todavía la interacción con el ciudadano no era considerada como factor estelar en estas iniciativas.

Contrario a lo que puede asumirse como una obviedad, el gobierno electrónico como tal no comenzó en EE. UU hasta 1993. Durante la primera fase este país sostuvo las primeras conversaciones respecto a la iniciativa y fue a través de pequeños cambios en la AP que delineó su estrategia para convertirse en uno de los principales referentes en la esfera del e-gov Kassen, M. (2015). Para esta época el país ya contaba con desarrollo tecnológico de punta (empresas como IBM) que era aplicado para otros fines. A modo de puntapié inicial, en EE.UU, se produce la desclasificación de documentos del gobierno¹² a los que se puede acceder libremente a través de la web.

India sentó las bases para el e-gov con la creación del Departamento de Electrónica en 1970, que evolucionó hasta el actual Departamento de Información y Tecnología (M.P. Gupta, 2010; N. Yadav, V.B. Singh, 2012). En simultáneo, la entonces recién independizada, Corea comenzó con la computarización de grandes procesos administrativos: registros de residencia, bienes inmuebles y vehículos, entre otros en conjunto con la introducción de computadoras en el ámbito estadístico en la Junta de Planeación Económica y El Plan Básico para la Administración TIC. (P.S. Kim, C.S. Chung, 2016). El Reino Unido inició la digitalización de la AP a través de su sistema impositivo y de aduanas conocido por su sigla XBRL, el Extensible Business Reporting Language (Rania Mousa, 2010).

A modo introductorio, los casos citados exponen cuáles fueron los puntos de partida y primerísimas instancias para la digitalización de la AP. Las naciones iniciadoras mencionadas, optaron por comenzar con el desarrollo e implementación del e-gov de maneras diversas; sin tener aún como eje central al individuo y muy distantes del viraje hacia las relaciones (G2C), (G2B), (G2G), (G2PP) que se produce en la fase dos.

5.2. La Fase Dos del Gobierno Electrónico

¹² Ver U.S. Freedom of Information Act (FOIA)



El término e-gov (gobierno electrónico) fue acuñado en 1997 por la National Performance Review and the Government Information Technology Board, Access America: Reengineering Through Information Technology de los EE. UU. donde delineaban las iniciativas y objetivos a lograr respecto a la implementación del e-gov.

En resumida síntesis, la fase dos tiene lugar en un contexto de crecimiento de la población¹³ mundial, siendo esta cada vez más calificada, agregado a las convulsiones políticas, sociales y económicas heredadas de la década pasada (1980), en conjunto con la rápida extensión de la globalización y el avance a pasos agigantados de la tecnología de la década de 1990. Durante esta época, los legisladores y gobernantes entendieron que la arena del gobierno electrónico no podía quedar desatendida. Comienzan a suscitarse cambios en la forma de gobierno y liderazgo político principalmente en los países de occidente, sin embargo, indetenibles para los países que comienzan a abandonar el socialismo (Sharat G Lin, 1990) o que aún se mantienen con sistemas de gobierno hermético.

Ante el refinamiento de las necesidades y nuevas exigencias de la población debido a la supremacía indisputada del capitalismo, junto con la masificación y demanda del acceso a la información, los gobiernos incrementaron la inversión en las infraestructuras TICs. Como consecuencia de la expansión constante y disponibilidad de las conexiones a internet, los ciudadanos comenzaron a solicitar y recurrir asiduamente a la información en línea (on-line) y comunicación digital (e-mail); dando lugar a los inicios de la ciudadanía electrónica o e-citizenship (Grupta, M. P. 2010).

5.3. Adopción, Desafíos, Evolución, Esparcimiento y Desarrollo del e-gov

A la fecha, 193¹⁴ países abrazaron la adopción del gobierno electrónico. Algunos casos, tanto PD como PVD, compartieron similitudes respecto a desafíos y estrategias. Sin embargo, la adopción de este sistema fue de lo más dispar y heterogénea; no sólo entre países sino también, fronteras adentro. Como puede intuirse, cada nación debió adaptar su estrategia de implementación a su propio escenario, directamente vinculado a la organización del sistema de gobierno, los objetivos a lograr, recursos aptos y la disponibilidad dentro de la agenda política.

¹³ Ver <https://www.un.org/press/en/1996/19961114.pop626.html>

¹⁴ Ver EDGI 2018 UN E-Government Survey



La misma se ve atravesada por exigencias e intereses tanto por parte del sector público o gobernante como por la sociedad.

5.4. Modelos y Estrategias de Implementación del Gobierno Electrónico

Durante la década de 1990 las naciones incursionaron masivamente en la incorporación del e-gov a la AP. De cara a la denominada “era de la información”, los gobiernos se vieron urgidos por diseñar diferentes estrategias para reestructurar las diferentes áreas del gobierno, desde siempre regidas por la burocracia inflexible.

Se habla de modelos de implementación ya que no hay un modelo único que se aplique a todos los países. Esta reforma de la administración pública varía según el contexto que rodea a cada país. Es decir, la implementación del e-gov es absolutamente dependiente de la preparación, liderazgo, organización, políticas digitales, recursos disponibles y la cultura cívica de cada nación.

La literatura identifica los planes y etapas de implementación sobre las cuales se sostiene y desarrolla el e-gov: “modelo de entrega” y “modelo de madurez”.

5.4.1. Modelo de Entrega (Delivery Model)

El modelo de entrega (ME) se refiere a las nuevas formas de comunicación y provisión de servicios e información entre el gobierno y otros actores, a través de la internet de las cosas o IoT (por sus siglas en inglés).

La literatura identifica cuatro maneras de interacción y provisión de servicios entre el gobierno y el destinatario, que en conjunto dan forma al ME:

- Gobierno al Ciudadano (G2C): Engloba los servicios compartidos por los ciudadanos y estos se vean beneficiados por la centralización de los servicios y simplificación de los procedimientos administrativos: pago de servicios e impuestos, solicitud de turnos, registros online, solicitud de documentos e información. Es una doble vía para el intercambio de la información, por los medios electrónicos (IoT).

- Gobierno a Gobierno (G2G): Denominada también como “Interoperabilidad”. Incluye los servicios e información compartidos entre las agencias gubernamentales: Intercambio de expedientes digitales (sanción, distribución y almacenamiento) e intercambio de datos. Como



resultado aumenta la coordinación y la celeridad en la AP y disminuye la burocracia; en consecuencia, se beneficia el ciudadano.

– Gobierno a Negocios (G2B): Fortalece y hace más transparente la relación entre el gobierno y el sector privado. El intercambio de información se basa en: recolección de impuestos, otorgamiento de patentes, pago de multas, licitaciones, denuncias. De este modo, se reducen el tiempo y costos de ejecución.

– Gobierno a Empleados (G2E): Aumenta la transparencia y comunicación entre el gobierno y los empleados públicos. Agiliza el traspaso y seguimiento de la información. Se comparte la información sobre regulaciones, historial laboral y de información personal, ofertas laborales y concursos.

Las cuatro formas de interacción aquí presentadas, si bien difieren en su destinatario comparten el objetivo fundamental de la implementación del e-gov: mejorar la calidad de vida del ciudadano. Es importante mencionar que, a medida que evoluciona la digitalización de la AP, se crean nuevos servicios y se incluye a más participantes la comunicación de tipo G2 se va adaptando conforme surja un nuevo actor.

A través de las TICs y de IoT se produce la reforma de la administración pública, que trae aparejada la transformación en la interacción entre el gobierno y los diferentes actores, con la finalidad de lograr una atención cada vez más personalizada, que se adapte a las necesidades individuales del ciudadano. Este proceso implica una mutación y adaptación constante, ya que la tecnología sigue avanzando como las necesidades particulares y preferencias del ciudadano evolucionan y se refinan. Vale resaltar que la recopilación y administración de datos solo llega hasta un determinado límite, sin importar cuán evolucionado sea el e-gov, es casi imposible atender las preferencias individuales de cada uno de los ciudadanos, que por supuesto, evolucionan constantemente.

El entrevistado 8¹⁵, resume esta evolución constante para lograr un gobierno inteligente y cómo la estrategia de ejecución se fracciona para abarcar diferentes frentes y lograr metas específicas:

¹⁵ Secretario de Innovación y Transformación Digital, Argentina.



“Desde cada una de nuestras áreas (subsecretarías) tenemos un rol fundamental en continuar con las políticas de e-government que se vienen realizando en las últimas gestiones fomentando hacia un gobierno inteligente.

– *Subsecretaría de Ciudad Inteligente: Diseñamos soluciones innovadoras que mejoren la vida de los vecinos a partir del entendimiento de las transformaciones sociales y los avances tecnológicos.*

– *Subsecretaría de Políticas Públicas basadas en evidencia: Buscamos ser una ciudad líder en gestión de datos para brindar servicios de manera más eficientes e innovadora.*

– *Subsecretaría de Experiencia Digital: Mejoramos la relación del ciudadano con el gobierno a través de la experiencia digital personal y única.*

– *Simplificación: Buscamos simplificar procesos internos y de cara al vecino e implementar reingenierías que mejoren la eficiencia administrativa.*

– *ASI (agencia de sistemas de información): Nos encargamos de la actualización y mantenimiento de la plataforma tecnológica de la Ciudad”.*

La gran mayoría de los entrevistados concuerda que, en el futuro de la AP el ME estará entrelazado y posiblemente regido por la inteligencia artificial. Todos los entrevistados (provenientes de PD y PVD) estuvieron de acuerdo en este punto y subrayaron el viraje hacia la invisibilización de los servicios y la proliferación de las ciudades inteligentes. También, cobra protagonismo una posible “autogestión” del ciudadano acompañado por la inteligencia artificial.

El entrevistado 1¹⁶ aseguró:

“... A futuro, las ventanillas de atención van a desaparecer casi en su totalidad. Es inminente la incorporación de IA al e-gov y te llegue un mensaje recordándote no sólo renovar la licencia de conducir, sino un turno ya agendado, la información enviada y los pagos realizados por vía electrónica”.

Como punto intermedio se toma el testimonio del entrevistado 8, que explica cómo, en este cambio de paradigma del modelo de entrega, está funcionando la IA como principal canal de

¹⁶ Director de Seguimiento de Gestión Social. Subsecretaría de Coordinación de Gestión. Ministerios de Jefatura de Gabinete Provincia de Buenos Aires.



contacto con el gobierno de la ciudad y hacia dónde se dirige, teniendo como referentes naciones digitalizadas casi al 100%:

“BOTI, el chat de Whats App de la ciudad. A un año de su implementación ya cuenta con casi 1 millón de usuarios únicos. Para su desarrollo, el proyecto tomó referentes de cada una de las áreas de Gobierno para recolectar y procesar información, centralizarla y luego volcarla a una plataforma de inteligencia artificial que alimenta al bot. Esto aceleró la transformación de la atención al público, integrando todos los servicios digitales en distintas plataformas de contacto para facilitar la experiencia del vecino”.

Como se menciona al comienzo de este trabajo, actualmente se desata una crisis sanitaria debido al covid-19. Dada su magnitud, debieron implementarse medidas extremas como la cuarentena obligatoria, casi a nivel mundial, con la esperanza de achatar la curva de contagios. Otra de las medidas fue la apuesta a la información canalizada por medio del gobierno electrónico y la IA. El entrevistado 8 explica:

“A través de BOTI el ciudadano puede consultar por: Infracciones, Actividades en la ciudad (Disfrutemos BA), Senderos escolares, Denuncias viales, Dónde estacionar, Turnos y trámites, Temas de salud (coronavirus). [Link](#). “

Incluso, algunos países más avanzados en este campo se encuentran legislando lo que será la inteligencia artificial como rector de la administración pública. Al ser consultado sobre el futuro de la interacción entre el gobierno y los ciudadanos, el entrevistado 10¹⁷ (Dinamarca) confirmó:

“Actualmente se está lanzando una estrategia para incluir la inteligencia artificial con un enfoque ético hacia la tecnología.”

5.4.2. Modelo de Madurez (Maturity Model)

El Modelo de Madurez (MM) se desarrolla en 4 a 6 etapas, según cual sea la fuente consultada. Por supuesto, es un modelo flexible que depende de los recursos y del entorno de implementación para el que fue diseñado. El MM se cimienta sobre la transformación múltiple

¹⁷ Asistente ejecutivo en la Agency for Digitization de Dinamarca. Vale destacar que Dinamarca se posiciona en el puesto 1 de EDGI.



dentro de las estructuras y funciones del gobierno mientras se realiza la transición hacia el e-gov (Grönlund, 2016).

Los MM si bien flexibles, son considerados guías para que el progreso del e-gov sea estable y efectivo en la consecución de las metas. Cabe resaltar que los MM evolucionaron junto con la tecnología y nuevas vías de comunicación (redes sociales).

Entre los modelos más citados se encuentran el de Layne & Lee (2001), donde a lo largo de cuatro etapas se enfatiza la integración de la tecnología para facilitar el traspaso de información e introducen el concepto de “ventanilla única” o “one-stop-shop”:

Etapa 1	Etapa 2	Etapa 3	Etapa 4
Catálogo	Transacción	Integración Vertical	“Ventanilla única” Integración Horizontal
Presencia online de la AP y vía de comunicación unilateral, se ofrecen los primeros servicios online.	Interacción entre el gobierno y los ciudadanos, eliminación del formato papel y digitalización de servicios y datos	Integración de servicios comunes pertenecientes a un sector afin. Ej: registro de automotores y licencias de conducir	Coordinación de todas las agencias gubernamentales para la creación un portal electrónico donde se encuentren todos los servicios e información disponibles.

Al igual que en todos los modelos aquí expuestos, todos los entrevistados hicieron mención a la etapa del “one-stop-shop” como un punto donde, en algún momento, convergen todos los esfuerzos para la implementación del e-gov. En otras palabras, la ventanilla única es considerada un hito obligado, que luego seguirá evolucionando:

El entrevistado 1 enfatiza la importancia de esta etapa:



“Es clave. Imaginate poder hablar con: AFIP¹⁸, RENAPER, todos los ministerios. Poder cruzar la información y generar todavía más beneficios para el ciudadano, porque todos los documentos que se le solicitan son documentos que en algún momento expidió alguna repartición. Todo empezó siendo páginas web distintas, pero luego se centralizó todo en un mismo lugar y se puede ver en la página del gobierno de la provincia. Eso, en otros países ya está mucho más avanzado, en Argentina sería un golazo”.

El entrevistado 12¹⁹ hace mención a la ventanilla única como hito fundamental, que luego dio lugar al avance escalonado del e-gov:

- “Haber instalado tempranamente un portal único con información de todos los trámites del Estado, TrámiteFacil en mayo 2001
- El incremento temprano de servicios (trámites) en línea, entre los años 2002 y 2006.
- Implantación de una plataforma de interoperabilidad para el Estado el año 2006”.

Las Naciones Unidas (2001) propusieron un MM de cinco etapas haciendo énfasis en la presencia del gobierno a lo largo de la implementación:

Etapa 1	Etapa 2	Etapa 3	Etapa 4	Etapa 5
Presencia inicial	Presencia mejorada	Presencia interactiva	Presencia y Transacción	Presencia integrada
Algunos SWG publican información oficial general	Los SWG publican información oficial actualizada	Los SWG sirven como portales de conexión entre proveedores y usuarios	Los usuarios pueden transaccionar segura y fácilmente la emisión de documentos y pagos de servicios	Los SWG se unifican en un solo portal donde los usuarios pueden acceder a todos los servicios

¹⁸ En Argentina Administración Federal de Ingresos Público

¹⁹ Asesor de la Unidad de Modernización y Gobierno Digital - Chile.



Wesscot, (2001) diagramó un modelo de 6 etapas con una visión más amplia de cara al futuro cercano y resaltando la participación ciudadana:

Etapa 1	Etapa 2	Etapa 3	Etapa 4	Etapa 5	Etapa 6
Sistema de comunicación digital interno	Acceso interorganizacional y público a la información	Comunicación de dos vías	Intercambio de valores	Promover la democracia digital	Gobierno en conjunto
Reducción de la burocracia y los costos operativos de comunicación interna	Administración electrónica de los procedimientos: licitaciones, seguimientos, contrataciones, denuncias	Fomentar la participación ciudadana a través de los portales de atención al cliente	Transacciones seguras de moneda. Pago de impuestos y servicios, renovaciones y solicitudes	Autorizar a la sociedad civil a manifestar sus opiniones de manera electrónica	Unificación de todos los servicios e información en un único SWG disponible 24/7

A pesar de su aparición recurrente en la literatura, estos modelos de implementación no son los únicos, ni logran adaptarse u homogeneizar las necesidades de cada país; aunque las etapas mencionadas se encuentren presentes en el desarrollo del plan de ejecución de cada nación.

Como se mencionó y enfatizó anteriormente, cada país y/o nivel de gobierno debe escrutar a fondo su contexto político-social y sus recursos para asegurar la correcta implementación del e-gov. El plan de ejecución de la Provincia de Buenos Aires, Argentina (Ilustración 3) presenta un ejemplo claro de diseño, ejecución, metas y políticas públicas digitales que acompañan sincronizadamente la implementación del e-gov. Con una proyección de cuatro años²⁰, presenta el proyecto de implementación del e-gov desde el comienzo. Asimismo, expone la complejidad que supone la interconectividad de las agencias y ciudadanos; y como esta sinergia va incrementando hacia una sociedad y AP digitales.

²⁰ Duración del mandato de los gobernadores y del presidente en Argentina

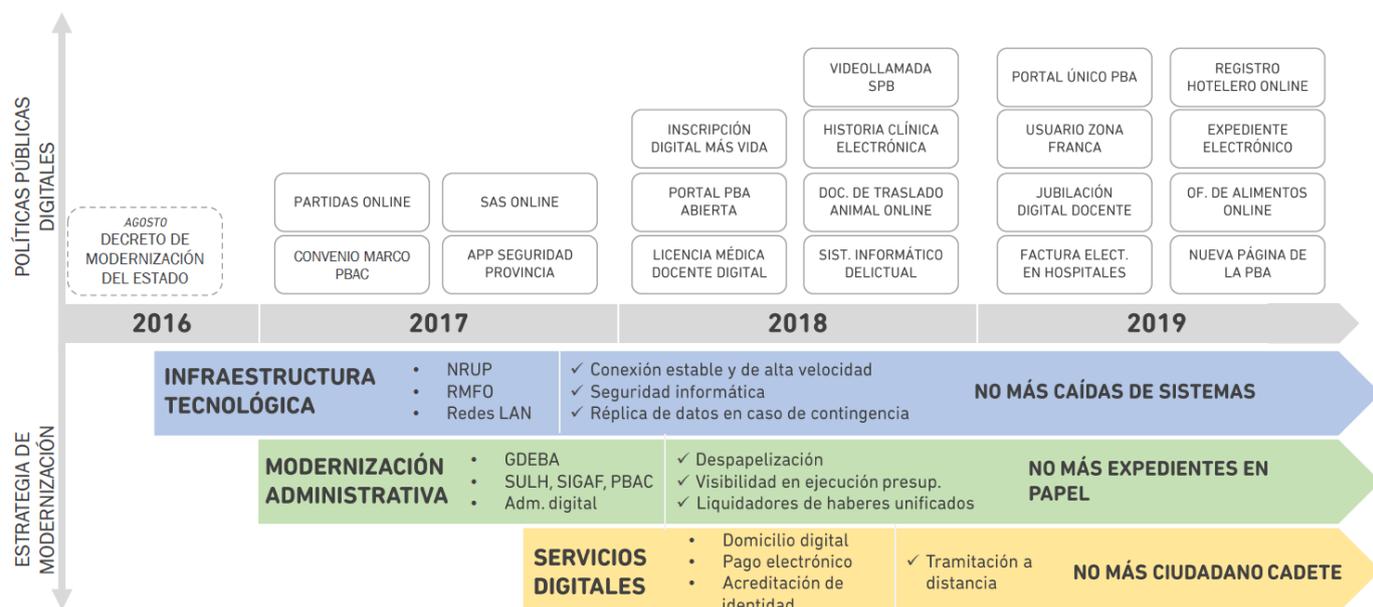


Ilustración 3 Fuente Ministerio de Modernización PBA

No obstante los años transcurridos entre los primerísimos los planes de ejecución del e-gov y los planes más recientes, se observan puntos comunes en la diagramación y en los objetivos a lograr. Las principales variaciones se encuentran en la denominación de las agencias y delegación de tareas y responsabilidades.

Respecto a la ejecución todos los entrevistados, teniendo en cuenta las marcadas diferencias entre sus procedencias, estuvieron de acuerdo en que el liderazgo político, la información pública y la participación ciudadana son insustituibles para la ejecución y progreso del e-gov. Retomando al ciudadano como el último destinatario de esta PP, es indispensable hacerle saber cuál es la utilidad de e-gov; sino, cualquiera sea el modelo seleccionado, éste quedará obsoleto:

“Un factor crítico es la participación de los ciudadanos en el Desarrollo del e-gov, y esto requiere de la voluntad política” -Entrevistado 5²¹

El informante 4²² continuó: “La información por parte del gobierno es crucial para que progrese, las personas no se involucran en lo que no entienden o no conocen”

²¹ Supervisor of electronic government implementation process in Russia and other countries. Deputy Director eGovernance Center of ITMO University Certified Information Systems Auditor - CISA, PRINCE2® Practitioner, PRINCE2® Agile Practitioner, PMPPeopleCert PRINCE2® Approved Trainer and Invigilator

²² Funcionario público de Brasil. Hace 23 años que trabajo en universidades



El entrevistado 12 deja en claro que todos los procesos de modernización deben tener al ciudadano como el eje principal:

“Los tres ámbitos del gobierno electrónico en Chile son: (i) una atención al ciudadano con interdependencia del lugar físico y horario; (ii) un buen gobierno, con nuevas formas y procesos del Estado, que permitan la integración de los sistemas de diferentes servicios; y (iii) desarrollo de la democracia, con el uso de TIC que permita a los ciudadanos tener un rol más activo en el quehacer del país”.

5.5. El Proceso de Implementación y sus Desafíos

A través de la revisión de la literatura se identifican los desafíos transversales que pueden detener o retrasar la implementación del e-gov. J.R Gil & T.A. Pardo (2005) al igual que M. Alshehri & S. Drew (2010) identifican cinco categorías de desafíos en lo que respecta a las iniciativas del e-gov:

- (i) información y datos: Calidad de los datos y su recolección.
- (ii) tecnología de la información o IT: Seguridad, incompatibilidad tecnológica, habilidades y capacidades tecnológicas.
- (iii) administración y organización: Tamaño del proyecto, diversidad de usuarios, falta de liderazgo y metas realizables o metas conflictivas entre sí, resistencia al cambio.
- (iv) regulación legal: leyes y regulaciones restrictivas, presupuestos de un solo año, relaciones intergubernamentales.
- (v) instituciones y el entorno: Autonomía de las instituciones, presiones políticas, contexto social, cultural y económico.

La adopción del gobierno electrónico dista de ser un proceso rectilíneo. Como se expone a continuación, esta transformación es sinuosa y está plagada de complejidades. La agenda del e-gov es susceptible a un cuantío de factores: los cambios políticos, las regulaciones y el entorno donde se desarrolle. Como resultado, su utilización reflejará la naturaleza de diferentes entornos institucionales y el grado de inclusión/exclusión social; y hacia dónde evoluciona (Warf, 2014).



Anterior a la construcción de una estructura sólida es necesaria una estrategia y plan de ejecución medular, lógico, robusto y estable. Junto con el liderazgo político, la comunicación de los avances del proyecto y sus beneficios para el ciudadano son sustanciales para la implementación exitosa. Cabe resaltar que las políticas públicas sufren el mal de “la frazada corta”, es decir: son excluyentes.

El entrevistado 11²³ describe cuán dura y grosera puede llegar a ser una agenda política, sumado al factor inescapable de “frazada corta” y por supuesto el siempre presente factor de la carrera política:

“También tenés muchos dilemas éticos sobre la frazada corta o sobre lo que es bueno para X no es bueno para Y. Si necesito \$100 para un hospital y necesito \$100 para salvar a los niños y sólo tengo \$100 ¿en qué gasto los \$100, que son lo único que tengo? Y ni me estoy metiendo que para ganar una elección esos \$100 capaz los tenés que gastar de otra manera y capaz mi prioridad como político es ganar la elección por sobre el hospital y el niño”.

Los entrevistados 1 y 6²⁴ hacen mención a estos factores concernientes a la administración pública. Son los escenarios para considerar a la hora de la implementación: político-social y la imagen pública

“Es muy difícil priorizar cuando se tiene un déficit tan grande en otras cosas que socialmente son consideradas más valiosas, como la seguridad, salud y educación públicas. Entonces ¿Cómo justificás la inversión cuando hay mucha gente sin trabajo? El desafío es demostrar que también es una prioridad, a lo mejor no tendrá lugar en la agenda mediática, pero se puede avanzar e ir mostrando los resultados. Por ejemplo: Para anotar al chico en la escuela pública, había que llevar una gran cantidad de actas y certificados formato papel y había que movilizarse hasta las diferentes dependencias para buscarlos (RENAPER²⁵, Registro Civil, etc.) ahora toda la información está digitalizada y centralizada en un mismo lugar”.

El entrevistado 12 menciona como obstáculo la contienda presupuestaria inherente a la AP:

²³ Director Provincial de Evaluación y Gobierno Abierto

²⁴ Subsecretaria del ministerio de modernización de PBA a cargo de la estrategia de back-end y front-end PBA

²⁵ Registro Nacional de las Personas en Argentina



“Asignación de recursos presupuestarios. La unidad a cargo de e-gov no participaba en la aprobación de los recursos presupuestarios para nuevos proyectos tecnológicos presentados anualmente por los órganos del Estado a la Dirección de Presupuesto, lo que habría contribuido a un avance más coherente en el desarrollo del e-gov”.

El desafío aquí también radica puertas adentro. Varios entrevistados resaltaron la importancia del respaldo de la máxima autoridad cuando a apertura de datos y modificar los usos y costumbres se refiere:

“Tener una bajada de línea política, mostrar que la cabeza del gobierno define un norte alineado con la tecnología y el desarrollo tecnológico de un gobierno; con una ley, un decreto o resolución. Esto es lo que le da forma al plan que define un área de ejecución y un área responsable”

El entrevistado 9²⁶ también resalta que la alineación política es clave: *“Obtener la proactividad y consenso digital total en los Departamentos fue un tema que resolvimos a través de la gobernanza y del compromiso y participación del gobierno”*

Fundamental a la puesta en marcha de cualquier proyecto son los cimientos donde éste evolucionará. En el caso del e-gov es la infraestructura TIC. Definidas por la OCDE como los productos y servicios que capturan, transmiten y exponen datos e información de manera electrónica; y por el Banco Mundial como los software, hardware, redes y medios para la recolección, almacenamiento, proceso, transmisión y presentación de información, las TICs son la piedra angular del e-gov, la falta o escases de conduce directamente al fracaso del e-gov. (M. Alshehri & S. Drew, 2010).

El entrevistado 1 explica en detalle por qué el cimiento de las TICs es crítico, especialmente si el proyecto se inicia desde cero:

“Cuando lanzamos el gobierno electrónico, algunos ministerios ni siquiera tenían internet. Esto es super relevante porque hay metas que son transversales y otras individuales; es decir todos los organismos necesitan insumos de papelería, pero sólo el de salud necesita vacunas. Las metas transversales son, precisamente, los cimientos, la infraestructura, del e-gov. Por

²⁶ Government Chief Information Office in Ireland. Generosamente, contribuyó con los gráficos de implementación y progreso oficiales.



ejemplo: Los ministerios pueden comunicarse entre sí, enviar y recibir información, expedientes y rastrearlos inmediatamente. La digitalización evita no solo la burocracia innecesaria, también elimina los intereses personales y el error humano”.

La interoperabilidad, presupone la apertura de datos y la comunicación con el ciudadano presupone la transparencia. En este momento, aparece en el escenario del e-gov la regulación legal, la recopilación e intercambio de datos. A priori, el escenario puede insinuar que las instituciones gubernamentales mantienen estricto hermetismo respecto a la información. Sin embargo, al consultar con los entrevistados sale a la luz que este rara vez es el caso.

La entrevistada 6, explica que el hermetismo suele ser una consecuencia por falta de entrenamiento o por un factor imborrable como son las sensaciones humanas como puede ser el miedo al cambio:

“Hay una cuestión de sesgo respecto a que la gente no quiere compartir información (“porque la información es poder”), hay un poco de eso. Sobre todo en la PBA, pero la realidad es que eso no es lo que más conflicto genera. El conflicto se genera más que nada porque la gente no tiene ni las herramientas ni el conocimiento para entender la importancia de los datos, la gente (los empleados públicos) está todavía más atrás. Es el miedo al cambio. Pasa por el desconocimiento: no se sabe qué información tiene, para qué sirve, por qué la tienen, qué información genera. Tampoco tienen la tecnología o la formación para poder procesar eso. Nos pasaba ir a una reunión y la gente decía: no sé- no sé qué información tengo. Tampoco estaban estandarizados los procedimientos de toma de datos”.

Al indagar sobre la apertura de datos el entrevistado 2²⁷, manifestó la importancia de tener el respaldo de la conducción para lograr el intercambio de información. También hace una salvedad entre gobierno abierto y gobierno electrónico:

“Si bien una política de e-gov no necesariamente implica apertura de datos, sí están relacionadas, ya que para lograr la segunda resulta necesaria una considerable maduración de la primera. En este sentido muchas veces la reticencia a la apertura de datos no responde a una práctica que intenta atentar contra la transparencia, sino que es un reflejo de la escasa digitalización de los procesos, lo cual impacta en la calidad de los datos generados. Este fue

²⁷ Director General de Arquitectura de Datos Subsecretaría de Políticas Públicas Basadas en Evidencia Secretaría de Innovación y Transformación Digital Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires



el caso de la PBA en 2015, donde prácticamente hubo una paralización de los procesos de modernización en los 2 períodos anteriores. Como parte de la política de modernización del estado (creada por Ley) se impulsó la apertura de datos, en esta línea se creó el primer portal de datos abiertos del gobierno provincial (datos.gba.gob.ar) y se instó a los ministerios a designar enlaces de datos abiertos para promover la apertura en sus respectivas jurisdicciones. Esto último se vio plasmado en un decreto, lo cual resultó clave para lograr el avance de la política ya que se trató de una orden directa de la gobernadora. Asimismo, lograr que la apertura sea consensuada junto a las áreas fue algo importante para los primeros pasos”.

Como se explica en este apartado, son varias las dificultades que se presentan al momento de la ejecución del e-gov. Estas no son sólo pertenecientes a la esfera de la administración pública, la ciudadanía, por defecto heterogénea y compleja, puede verse beneficiada o perjudicada por el gobierno electrónico. Paradójicamente, es el último objetivo del e-gov beneficiar al ciudadano. Ergo, su éxito está ligado a la participación activa de la mayor cantidad de ciudadanos posible.

Los entrevistados 3²⁸ y 6, hicieron mención especial sobre la BD como obstáculo común en la implementación del e-gov:

Entrevistado 3: “Un obstáculo común en casi todo el mundo es la brecha digital. También en el caso de Corea, el gobierno pecó con exceso de confianza. Los gobiernos casi nunca pueden satisfacer por completo todas las necesidades de toda la población”.

El entrevistado 9 explica un poco más en detalle por qué la BD es un obstáculo: “No podemos elegir ni discriminar a nuestros clientes/usuarios. Como pueden hacerlo los bancos, las aerolíneas y los minoristas. No podemos dejar atrás a quienes no saben o no pueden utilizar la tecnología. Esto significa que tenemos que invertir también en los servicios offline y en subsanar la brecha digital”.

²⁸ Investigador académico, consultor nacional e internacional respecto a la implementación del gobierno electrónico. Vice Dean, Graduate School of Governance, Sungkyunkwan University Associate Professor, Department of Public Administration and Graduate School of Governance at Sungkyunkwan University, Korea. Research Fellow at the Center for Technology in Government, University at Albany, State University of New York. Editorial board member for Government Information Quarterly, Policy Studies Journal, and Journal of Global I



Los entrevistados de las naciones más digitalizadas, como Estonia y Dinamarca ya no perciben la BD como un desafío, dado que sus ciudadanos son considerados 100% digitales. Sin embargo, no dejan de manifestar su preocupación por la constante tentación que presenta recurrir al formato papel:

El entrevistado 7²⁹ asegura: *“El error más común es que se mantiene la presión por mantener el formato papel en paralelo con el formato digital”*.

La preocupación por un regreso al formato papel es transversal a todos los entrevistados ya que a su parecer, sería un retroceso; y nadie queda exento de este posible escenario. Para enfatizar la situación la entrevistada 6, haciendo referencia al cambio de gestión, manifiesta:

“En PBA lo que observo es un retroceso, se busca volver al formato papel, lamentablemente. Hubo poco tiempo de adaptación a estas políticas, por desgracia la implementación duró más de lo que queríamos, entonces no se logró afianzar. Si el gobierno digital se hubiera convertido en un uso y costumbre la gente no dejaría que lo sacaran, sería mucho más difícil”.

Una parte del marco teórico de este trabajo está dedicado a explicar la relación entre el gobierno y la confianza; y el posible impacto que ésta pueda tener en el desarrollo de la política del gobierno electrónico. Dos entrevistados 4 y 5 (Brasil y Rusia respectivamente) resaltaron el factor de la confianza. Vale la pena hacer mención de que ambos provienen de regiones donde existe una tradición, de larga data, de interrupción de la democracia y/o sus índices publicados sobre la transparencia y percepción de la corrupción presentan datos poco fidedignos:

Entrevistado 5: *“En Rusia, el gobierno no suele explicar las razones y objetivos de sus decisiones. En el caso de los proyectos de implementación del e-gov esta situación conllevó a falta de apoyo por parte de los ciudadanos, la baja calidad de los servicios online y una implementación lenta”*

²⁹ Director General of the Estonian Information System Authority



Asimismo, la comunicación deficiente de un proyecto también puede ser perjudicial. Como explica Ricardo, se le está solicitando a las personas que abandonen lo conocido y seguro para dar un giro completo a su forma de relacionarse con el gobierno:

Entrevistado 4: *“Creo que el problema es doble. Están los funcionarios y ciudadanos que están preparados para utilizar el sistema y los que no lo están. Por lo tanto, el formato digital causa desconfianza. Entonces, es indispensable que el gobierno informe correctamente a las personas”*.

Habiéndose desempeñado en el campo del e-gov en México y EEUU., ambos países con marcadas divisiones políticas, el entrevistado 13 contrasta los escenarios donde la política partidaria es tan disruptiva que obstaculiza el avance del e-gov. Además, explica que recurrir al sector privado suele ser de ayuda para evitar el retroceso:

“En México pasa tal cual, hay un cambio de partido político e inmediatamente se quiere reinventar todo lo que se había hecho: desde el propio portal hasta cualquier sistema que hayan tenido de gobierno digital. En EEUU. tratan de que cuando llega un nuevo partido político lo que hacen es conservar la mayoría de la infraestructura y de los sistemas, pero darles su propio toque en cuanto a imagen, de manera que se vea que es algo respaldado por la nueva administración. En el caso de Indiana³⁰ prácticamente todo era desarrollado por una compañía privada. Entonces menos se veía ese impacto: cambiaban los colores, la página de bienvenida, pero los servicios como tales, la infraestructura y la funcionalidad de los sistemas cambiaba poco porque es propiedad de esa compañía privada que tiene un “public-private partnership” y pueden tomar muchas de las decisiones. Entonces es menos politizado en EEUU y ayuda a un avance más constante”.

En el abanico de dificultades aquí presentado se suma una rara-avis: La heterogeneidad en la implementación dentro de un mismo país. Una vez más, aunque no es único en su especie, resuena el caso argentino. A lo largo de la presentación de la evidencia se deja entrever la diferencia entre los niveles de desarrollo del gobierno electrónico entre CABA y PBA. También los referentes entrevistados confiesan desconocer los avances logrados por las

³⁰ Estado de los EEUU.



diferentes jurisdicciones; en ocasiones la diferencia en avance es tal que se las mira como referencia:

Entrevistado 1, Hablando sobre el e-gov en PBA: *“En CABA desconozco cómo fue que lo resolvieron, pero está mucho más avanzado... Depende mucho de cada proyecto y de cada país. Estuvieron mirando lo que hizo nación y ciudad”*

En un marcado contraste temporal la Ciudad Autónoma de Buenos Aires comenzó con la modernización de la AP en 2009 por medio de la ley 3304/09, mientras que en PBA la ley 14.828 fue sancionada en 2016. Esta ley fue uno de los caballos de batalla del nuevo gobierno de la PBA, tradicionalmente gobernada por otro partido político.

La entrevistada 6, proveniente de PBA, atribuye parte de este atraso a motivos políticos y resalta cuan diversas son las poblaciones de ambos sectores:

“Partimos de una base donde no había internet en la oficina de la Gobernadora... De todos modos, el mismo atraso del que te hablo de 30 años en modernización también lo sufren la salud pública, la educación, etc. Entonces frente a esas dos cosas yo creo que la política de modernización fue una prioridad. Considerando la situación en la que se encuentra la PBA si a alguien le decís -podés sacar X trámite en forma digital- suena un poco superficial. En cambio, en CABA es otro cuento, a esto le podrías todos los cañones de comunicación porque la ciudadanía está preparada para esto, está interesada y lo desea”.

A sólo unos pocos kilómetros de distancia, el entrevistado 8, referente de CABA, presenta un paradigma completamente diferente. Con vistas a futuro detalla los próximos objetivos a conseguir apalancándose en los cimientos logrados desde 2009:

“Continuar desarrollando servicios digitales desde el gobierno y actualizar los existentes, para mejorar la experiencia en la ciudad y facilitar la interacción con el gobierno.

- *Conducir hacia un gobierno inteligente. Modernizar la gestión del GCBA³¹ a través de herramientas y procesos eficientes, trazables y basados en evidencia.*
- *Incrementar la capacidad y calidad de la infraestructura tecnológica de la ciudad como base de la modernización del gobierno.*

³¹ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires



– *Trabajar en conjunto con las academias y las empresas para posicionar al GCBA como referente local, nacional e internacional en materia de innovación”.*

Respecto a estas diferencias, los comentarios del entrevistado 6 subrayan la disparidad y luego cierra con un remate desolador:

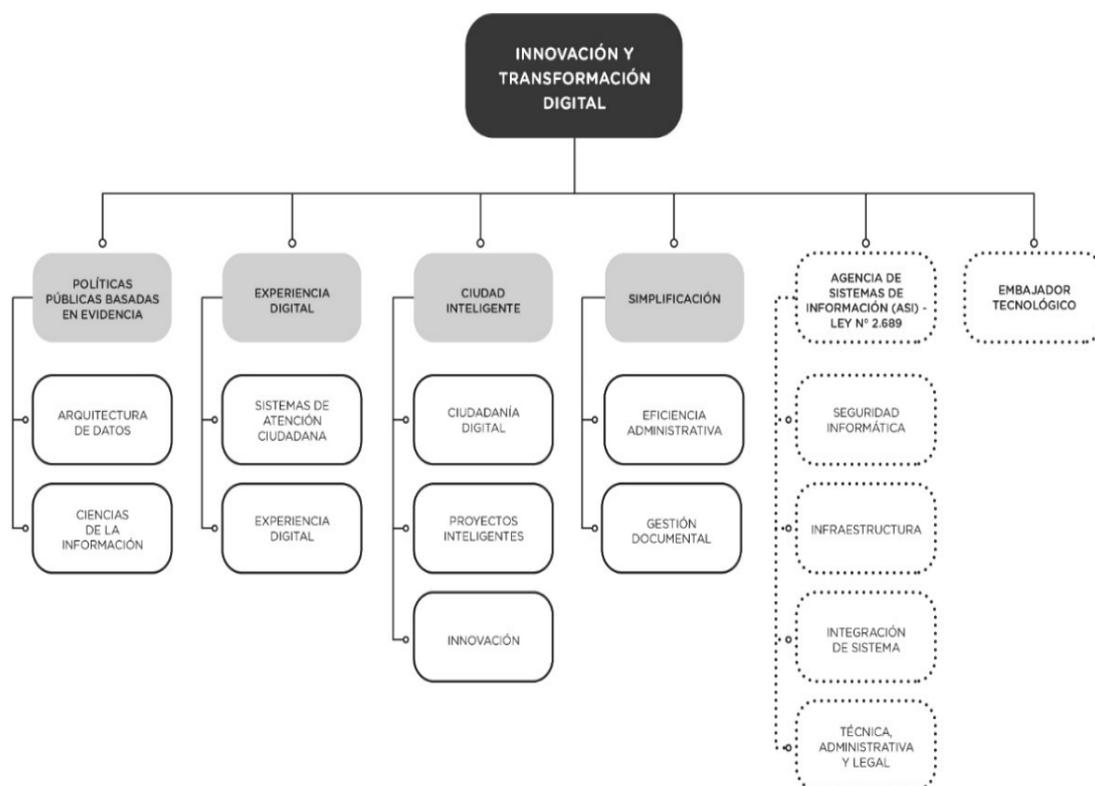
“Se hicieron avances sustanciales, pero ni siquiera con cuatro años más hubiera alcanzado para cumplir todo. Imagínate que cuando se iba a pedir plata al gobierno nacional o a los organismos internacionales para poder promover la política de modernización del estado te decían -Pero no hay cloacas- y tenían razón, pero tampoco tenía internet la gobernadora (...) En PBA lo que observo es un retroceso, se busca volver al formato papel, lamentablemente”

Sin ánimo de sonar pedante o engreído, el entrevistado 8 presenta una “sobre-prueba” que subraya aún más la diferencia irremediable entre ambos territorios: La planificación para el futuro cercano tomando como ejemplo la nación más digital del mundo – Estonia:

“Presentamos muchas diferencias con Estonia como país, como la cantidad de habitantes y el tamaño geográfico. Llegar a lograr un cambio tan radical, incluye no sólo un cambio de tecnología, sino un cambio de mentalidad, y esto es lo que lleva más tiempo. Estonia lanzó su identidad digital en 2002, Argentina en 2019. Todavía nos falta para alcanzar ese estadio, pero lo relevante es que venimos avanzando a pasos acelerados, entendiendo nuestra realidad y anticipándonos a las necesidades del ciudadano para acercarles con la tecnología y la innovación los mejores servicios”.

Con lujo de detalles, se aprecia en la estructura de la Secretaría de Modernización de CABA (ilustración 4) que se contempla un Embajador Tecnológico, como ya poseen Dinamarca, Estonia, Finlandia y otras naciones líderes en materia de gobierno electrónico.

Estructura de la Secretaría de Modernización de CABA:



4 Ilustración 4 Fuente: Secretaría de Modernización de la Ciudad de Buenos Aires

La amplia mayoría de los entrevistados, al igual que la literatura, vinculan el desarrollo del gobierno electrónico directamente con la voluntad política. Las ilustraciones 3 y 4 parecieran ser de dos países diferentes, sin embargo, no sólo comparten su nacionalidad, sino también se encuentran a pocos kilómetros de distancia. Es interesante resaltar que las leyes 14.828 y 3304/09³² son similares en su letra y espíritu, pero diferenciadas por casi diez años en su creación. Este escenario suele ocurrir, aunque no es completamente atribuible, en países donde la política partidaria es sumamente disruptiva. Tanto así, que incluso llega a entorpecer las políticas públicas que benefician al ciudadano.

El escenario conflictivo anteriormente descrito es un caso extremo, una rara-avis, mas no ausente, en mayor o menor medida, al implementar el e-gov. Como explica el entrevistado 12, la política partidaria, los cambios en las conducciones y las prioridades en la agenda, son

³² Ver Anexo para ambas leyes completas



obstáculos extremadamente complejos y disruptivos. Pero, franqueables si el resto de los participantes mantiene el norte del proyecto y no es afectado por los inconvenientes antedichos:

“Siempre se dependió de la voluntad y priorización que los gobiernos le dieron al tema de e-gov. La Jefatura a cargo de e-gov. El cargo cambiaba con bastante frecuencia, lo que no permitió su continuidad, y en algunos casos los directivos que llegaban cambiaban las orientaciones del anterior. Sin embargo, tanto el equipo técnico como los proyectos se mantuvieron estables, lo que permitió los logros de ese periodo”.

En conclusión, la gran mayoría de los entrevistados estuvo de acuerdo en que existen desafíos comunes de cara a la implementación del e-gov. Las diferencias se vinculan principalmente a cuán desarrollado y arraigado está en sus naciones o cuán digitalizados sean sus ciudadanos. A lo largo de este apéndice quedó manifiesto que los desafíos van evolucionando y se complejizan a la par con el gobierno electrónico de cada país.

Sin embargo, cada caso analizado hace mención a dificultades particulares que sobresalieron en sus respectivos entornos; ya sea porque se manifestaron en la génesis del proyecto (falta de infraestructura en PBA), durante la ejecución del proyecto (falta de información y promoción, Rusia - Brasil) y persisten aún cuando el e-gov se encuentra arraigado a la AP y los ciudadanos digitalizados (brecha digital, Corea - Irlanda). Tanto el análisis de la literatura como las entrevistas exponen que los desafíos y obstáculos a los que se enfrenta la puesta en marcha del e-gov no se rigen estrictamente por fronteras geográficas, sino que están profundamente vinculados al contexto donde se desarrolla el proyecto, muchas veces es puertas adentro. Este contexto incluye factores económicos, humanos, tecnológicos y en ocasiones, la política partidaria; que en casos muy particulares, resulta ser destructiva.

El gobierno electrónico es tanto un proceso político como tecnológico. En consecuencia, es inviable sin una base robusta de infraestructura TIC, inversión con proyección a largo plazo y liderazgo político sólido. En paralelo, si la ejecución del e-gov se aleja del ciudadano como su destinatario principal, los desafíos se profundizan. La falta de previsibilidad para subsanar la brecha digital, la poca capacitación de los empleados públicos, el secretismo de la AP y la falta de divulgación de los resultados de la iniciativa, hacen que el éxito del e-gov sea, cuanto menos, dificultoso.



5.6. Regulación Legal del Gobierno Electrónico

Como explican los entrevistados, la columna vertebral que sostiene el e-gov es una ley o directiva por parte de una alta autoridad. La misma determina la creación, responsabilidades, alcances y objetivos deseados del e-gov. A lo largo de la investigación se observaron dos corrientes predilectas para diseñar el marco legal del gobierno electrónico. Salvo escasísimas excepciones, priman los casos como Argentina donde se partió desde una ley madre y luego se avanzó a través de decretos y resoluciones (“desde arriba hacia abajo”); y también, los casos donde los gobiernos no habían sancionado una ley general para el gobierno electrónico, y aun lograron una implementación exitosa. Entre ellos destacan Dinamarca, puesto 1 en el EDGI y EEUU. potencia mundial indiscutida y presente dentro de los primeros puestos del ranking. En estos últimos casos, comenzaron por procesos legislativos menores y menos abarcativos, con actas y circulares, y luego fueron construyendo una ley desde “abajo hacia arriba”. A pesar de la diversidad en los métodos de implementación adoptados por cada país, se aprecia de inmediato que todas las iniciativas tuvieron como eje principal el beneficio del ciudadano; a través de la modernización de la AP.

El caso que muestra en detalle cómo fue el proceso de ejecución en Argentina es el de la Provincia de Buenos Aires. Sancionada en 2016, la ley 14.828 es la que da inicio al “Plan Estratégico de Modernización de la administración Pública de la Provincia de Buenos Aires”. Dicha ley dictamina en sus artículos 2, 3 y 4 que:

“ARTÍCULO 2º. El ámbito de aplicación del “Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires” comprende:

- a) La Administración Central, los entes descentralizados y las entidades autárquicas;*
- b) Los Organismos de la Constitución;*
- c) Las empresas y sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta y todas aquellas organizaciones empresariales donde la Provincia de Buenos Aires tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias;*
- d) Aquellos entes en los que la Provincia se encuentre asociada a una o varias provincias y/o municipalidades, siempre que los respectivos gobiernos provinciales y/o municipales presten su acuerdo.*



ARTÍCULO 3°. Los principios rectores de la Ley son:

- 1) Promover políticas públicas que impulsen las gestiones con calidad;*
- 2) La optimización en el uso de los recursos públicos;*
- 3) La economía y racionalidad administrativas;*
- 4) Ética y transparencia en la gestión pública;*
- 5) El fortalecimiento de la democracia mediante la participación de la ciudadanía en la gestión pública.*

ARTÍCULO 4°. El Ministerio de Coordinación y Gestión Pública es la Autoridad de aplicación del presente Plan”.

Como insisten los entrevistados 1, 3, 6 y 7, la ley determina con exactitud quiénes serán los responsables de llevar a cabo la iniciativa y hasta dónde se extiende su alcance. Del mismo modo, se aprecia que tiene como eje central al ciudadano como máximo destinatario de todas las acciones que ésta impulse. Una vez sancionada la ley 14.828, tomó lugar el armado del plan de ejecución con los objetivos a lograr, puede apreciarse en la ilustración 3.

Sin embargo, una cantidad de países no contaban con una ley general sancionada para la implementación del gobierno electrónico. No obstante, no fue impedimento para comenzar con la iniciativa. Entre ellos, destacan EEUU., Dinamarca, Irlanda y Luxemburgo, ya que, a pesar de no haber contado con ese respaldo desde los comienzos, sostienen los principales puestos en el ranking EDGI.

El entrevistado 13, hace un breve recorrido de cómo fue la implementación en EEUU., donde el acceso a la información es anterior al e-gov.:

“En general, mi impresión de lo que vi, es que no hubo una ley específica “madre“, que cubriera todos los aspectos del gobierno digital en los Estados Unidos sino que fue a través de normativas, políticas públicas. Se fueron dando cosas; el acceso a la información tiene muchísimos años acá, las primeras leyes que son muy integrales datan de los 1960’ o antes y ese ya es el antecedente de los más antiguos”.

A partir del año 2000, Dinamarca comenzó a sancionar actas por partes y según las necesidades a atender. En este año sancionaron la “Act on Processing of Personal Data³³” y la

³³ Ley para el procesar datos personales



“Act on Electronic Signature³⁴”. A partir de la década de 2010 comenzaron a sancionar una mayor cantidad de leyes complementarias. Entre ellas: “Act on Marketing Practices” (2013) y “Access to Public Administration Documents Act” (2014). Los casos de las otras naciones son muy similares.

¿Cómo pudieron articular los esfuerzos y arraigar el gobierno electrónico? Cabe mencionar que estas naciones son miembros de la Unión Europea y de un esfuerzo conjunto surgió “Joinup”. Una plataforma colaborativa creada por la Comisión Europea y financiada por la UE, que ofrece soluciones de interoperabilidad para la administración pública, ciudadanos y sector privado a la cual los estados miembro tienen acceso. Asimismo, pueden intercambiar información, desarrollar y mejorar sus estrategias de implementación. Del mismo modo, se ofrece un marco europeo de interoperabilidad y recomendaciones para el desarrollo del gobierno electrónico.

Luego de esta breve introducción respecto a los marcos legales del e-gov, en este apartado se detallará que la ley que respalde al e-gov, si bien indispensable para respetar las garantías, debe ser flexible y adaptable a los cambios inevitables y por sobre todo indetenibles que traerán los avances tecnológicos.

La administración pública goza de una asimetría de información respecto de los ciudadanos. Generalmente, la legislación no puede seguirle el paso a la innovación y la tecnología, produciendo vacíos o “zonas grises”. Los mecanismos para delimitar las facultades de las instituciones y organismos suelen ser impuestos discrecionalmente haciendo uso y abuso de las “zonas grises” causadas por la falta de regulación.

El gobierno electrónico es más que implementar tecnología en la AP, implica una interacción permanente entre todos sus componentes, junto con el intercambio y recopilación masiva de datos; la tecnología es sólo una herramienta. Partiendo del supuesto de que poseer información es equivalente a poseer poder, en este apartado se les consultó a los entrevistados sobre el marco legal que regula al gobierno electrónico, la e-regulación.

Casi todos los entrevistados estuvieron de acuerdo en que, contrario a la desconfianza que supone una posible “zona gris”, el escenario real es muy diferente. Al preguntar sobre una

³⁴ Ley de la firma electrónica



posible doble moral por parte del estado, las respuestas de los entrevistados 1, 6 y 11 fueron contundentes:

Entrevistado 1: *“Si por algún motivo demorás la regulación, la dejás en un área gris, quiere decir que en alguna forma hay algo que no está en tus capacidades de mejorar o hay algo que tenés que hacer de otra forma porque necesitás que funcione de cierta manera. Más oscuro pueden ser malversaciones o estados de corrupción. Para mí, no hay un beneficio de no regular (en mi lógica de ciudadano). Entiendo que internamente pueda haber un beneficio con administrar mejor el tiempo porque hay otras prioridades y no hay recursos suficientes para hacer la reforma del gobierno electrónico. Otras motivaciones más oscuras pueden ser el interés personal”.*

El entrevistado 6 contribuye a esta respuesta mencionando una obviedad que parece olvidada, u oculta bajo el velo de la incapacidad para administrar:

“Ahí empieza el debate de la propiedad de la información porque los ciudadanos dicen: - no porque mis datos tal cosa- Pero se olvidan de que los datos los genera el estado, y este sabe perfectamente en qué hospital y bajo qué condiciones nació tu hijo, dónde te casaste etc. El estado lo sabe todo, el problema es que no sabe administrar la información. Al no tener esa capacidad de administración de información como lo puede tener un privado, se arman compartimientos estancos, entonces el estado le pregunta al ciudadano las cosas que el mismo estado genera”.

El entrevistado 11 advierte:

“Ojo, la realidad también es que mientras no tengas las cosas reguladas, hay mucho de viveza e intereses”

El entrevistado 8 resalta la necesidad de mantener la regulación a la par del avance tecnológico y garantizarla privacidad. Deja sin lugar a cualquier tipo de posible discrecionalidad o interés personal:

“Debemos hacer esfuerzos por anticiparnos a los rápidos avances de la tecnología y los efectos que tienen en la sociedad, y estar preparados con las regulaciones necesarias. Se implementaron normativas para avanzar con el gobierno electrónico, y desarrollar cambios necesarios en los últimos años. Ahora estamos en un momento donde debemos explorar y



anticiparnos a lo que se viene relacionado a la privacidad de datos, el uso de la inteligencia artificial en todos los ámbitos de nuestras vidas, los avances de la biotecnología, tecnología y salud, movilidad, nuevas economías, entre otros. La regulación legal es esencial para garantizar el uso responsable de las tecnologías para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos”.

El escenario descrito por los entrevistados de los países más avanzados respecto al marco regulador continúa evidenciando que las regulaciones se hicieron teniendo como eje central el beneficio del ciudadano; y que las mismas no fueran una traba para la ampliación de los servicios provistos por el e-gov:

El entrevistado 7 -Estonia- resaltó la importancia de recordarle a las personas que, los datos les pertenecen a los ciudadanos:

“Uno de los cambios más importantes es que los datos en Estonia les pertenecen a sus ciudadanos. Tenemos reglas a nivel nacional y europeo respecto a este asunto. Creo que la mayoría de las áreas principales están cubiertas y no tenemos grandes trabas en este tema. Ellos pueden ver a través del portal del estado quién utiliza su información. Todas las transacciones se registran y pueden revertirse, de ser necesario.”

El entrevistado 9 -Irlanda- sostiene que una vez definido el marco legal regulatorio se abren las puertas a más servicios:

“Identificamos la apertura y transferencia de datos como algo que requiere regulación y lo logramos. Actualmente, estamos considerando un Proyecto de ley DSGA³⁵ digital para el año que viene que nos permita ampliar el uso de las credenciales: permitirle a los ciudadanos utilizar sus credenciales del gobierno para actividades de índole privada como seguros o transacciones bancarias”.

Cuatro entrevistados ofrecieron respuestas magras debido a no tener información o experiencia en el área de la regulación legal del e-gov. No obstante, ninguno mencionó la imposición de trabas a la regulación legal del e-gov para satisfacer intereses privados.

³⁵ Data Sharing government's Act



Las respuestas de los entrevistados plantean un escenario que descarta una posible doble moral del estado respecto a la recolección de datos de los ciudadanos; principalmente, porque ya los tiene y porque le pertenecen al individuo. Por el contrario, los entrevistados, en su mayoría, describen un marco regulatorio legal disciplinado; donde el e-gov parece contribuir a la eliminación de posibles discrecionalidades y asistir en la personalización de los servicios en base a las preferencias y necesidades del ciudadano.

5.7. Gobierno Electrónico y la Seguridad Informática

En línea con el factor confianza la seguridad informática es un componente clave para el avance del gobierno electrónico y garantizar los e-services. La protección de los datos cobra relevancia al detallar qué elementos engloba este conjunto. Cabe resaltar que las naciones más digitalizadas hacen uso de la votación online y la firma digital única para cada individuo; con la cual la persona puede acceder a los servicios, comenzar una empresa, firmar cheques, entre otras actividades sin necesidad de recurrir a un solo papel o establecimiento físico (como un banco).

Respecto a este tema, solo dos entrevistados brindaron respuestas. Los nueve restantes, prefirieron abstenerse por ser sumamente técnico y no tener conocimientos suficientes.

A pesar de las pocas respuestas, las mismas evidencian que la seguridad de la información nunca se toma a la ligera, ni queda relegada a un segundo plano y es importante comunicarlo al ciudadano. También afirman que la estrategia de la seguridad informática se implementa a través de un entramado complejo y es puesta constantemente a prueba, teniendo en cuenta todos los flancos, ensayando posibles cyber-ataques y se articula con diferentes actores.

Provieniendo de la nación con el desarrollo más avanzado en materia de e-gov el entrevistado 10 explica:

“Nos tomamos muy en serio la seguridad informática. Tenemos la estrategia 2017 – 2021 que consiste en 25 iniciativas y otras 6 estrategias en los sectores críticos: Financiero; energético; telecomunicaciones; salud; marítimos y transporte, ya que son muy vulnerables a los cyber-ataques y en caso de ataque las consecuencias serían terribles. Tenemos benchmarks estratégicos para coordinar esfuerzos con todas las áreas:



– *El gobierno central junto con los sectores críticos está mejorando la preparación tecnológica para proteger las funciones sociales esenciales.*

– *Los ciudadanos, el sector privado y las autoridades tienen acceso a los conocimientos/información necesaria y están calificados para abordar los crecientes desafíos informáticos.*

Habiendo sufrido una serie de cyber-ataques en el 2007, el entrevistado 7 -Estonia- describe el panorama de la seguridad informática en un país 100% digital. Hace hincapié en la evaluación constante de la seguridad y que los datos son intocables, incluso para el mismísimo gobierno:

“Sin seguridad no pueden existir los e-services. Luego de nuestra experiencia con los cyber ataques de 2007 desarrollamos la KSI³⁶ blockchain technology. Además de asegurar los e-servicios con blockchain. Con este sistema en las redes del gobierno, los historiales no pueden re-escribirse y la autenticidad de los datos electrónicos puede probarse matemáticamente. En resumen, nadie, ningún hacker, administrador de sistema, ni siquiera el mismo gobierno pueden manipular los datos. Estonia tiene el ejercicio de cyber defensa en tiempo real más avanzado del mundo “Locked Shield”. Se realiza anualmente desde el 2008”.

Los entrevistados que no respondieron, se excusaron por su abstención sin dejar de resaltar el aspecto crucial de la seguridad informática:

El entrevistado 1 se excusa (de manera similar lo hacen los otros entrevistados):

“Se le dio muchísima pelota a la seguridad informática. No sé bien el proceso porque entramos en detalles tecnológicos que no manejo”.

Todos los entrevistados concordaron en la importancia de la seguridad informática a nivel personal y a nivel estatal. No obstante, al igual que toda PP, el nivel de seguridad está directamente sujeto a la cantidad de recursos disponibles:

El entrevistado 11 expresa su opinión al respecto:

“Creo que en general se subestima mucho, creo que se subestimó y que nunca fue una prioridad tampoco. Cuando tenés poca plata poray no usás la plata para tener los mejores

³⁶ Keyless Signature Infrastructure sistema de protección de datos



sistemas que te protegen la información. En general, no hay mucha conciencia de la sensibilidad de las cosas. Puede ser un error lo que digo, probablemente lo sea, es mi opinión”.

Por supuesto que la seguridad informática no se limita a la mera implementación de sofisticados cortafuegos o *firewalls* destinados a la batalla contra los cyber ataques. El campo de batalla de la cyber seguridad también se disputa en la arena judicial. Tal es el peso y sensibilidad de la seguridad informática que, en la mayoría de los países, una vejación, ataque, robo, comercialización de los datos es considerado y sancionado como un delito penal y/o federal, según el territorio.

A través de la sanción y promulgación de una Ley de Delitos Informáticos (LDI), cada nación decide cómo disuadir, tratar y penalizar los delitos informáticos de diversa índole. Desde luego, el espíritu y la letra de cada LDI, al igual que la severidad de la pena, está determinada por cada país. Sin embargo, se observan ejes compartidos que giran en torno a la cyber seguridad.

La LDI busca prevenir y sancionar el uso indebido de las TICs, ya que considera que un delito informático constituye una vulneración a las libertades y derechos de los individuos. La LDI también rige para las conductas ilícitas que atacan los datos y sistemas informáticos. En la mayoría de los casos, los delitos informáticos suelen ser correspondidos con penas privativas de la libertad. Es importante aclarar que estos delitos no están limitados por el medio físico de las fronteras; suceden dentro del espectro informático y cubiertos bajo el anonimato.

Se define como delito informático a cualquier actividad que realizan ciertas personas que involucre el uso indebido de los sistemas informáticos y que son clasificados como delitos en el código penal. A saber: estafa, fraude, difamación, extorsión, suplantación de identidad, clonación o tráfico de datos, creación de una base de datos falsa, acceso ilícito a los sistemas informáticos y/o de datos; alteración, supresión, introducción o impedimento de acceso a los datos y/o sistemas informáticos; interceptación de datos que vulneren la supremacía o la seguridad nacional; entre otros.

Dada la producción masiva de datos, no sólo en la díada ciudadano-gobierno también ciudadano-sector privado. En algunos casos, como en el Reino Unido y la Unión Europea, la LDI incluye regulaciones para los negocios y empresas respecto a los datos que recolectan y cómo deben ser almacenados y procesados: Consentimiento del individuo, almacenamiento y



uso únicamente por el motivo bajo el cual fue recolectado, guardado sólo por el tiempo que sea necesario, el dato es sólo para uso doméstico y debe ser procesado dentro de las fronteras del país donde se recolectó. Además, el ciudadano debe tener acceso a sus datos y cómo, dónde y con qué propósito fueron recolectados. Asimismo, la LDI abarca y exige estándares de seguridad informática a toda entidad que provea productos o servicios tanto al gobierno como a la ciudadanía, referida a la confidencialidad, protección de datos según cuán críticos o sensibles sean y se extiende transversalmente a todas las áreas (educación, salud, seguridad, comercio, etc.).

El entrevistado 12 explica que el tendido de la ciberseguridad se extiende a lo largo de todos los sectores:

“Chile cuenta con normas legales y reglamentarias que se hacen cargo de la ciberseguridad conforme a las directrices tales como la ley N° 19.223 sobre delitos informáticos o la ley N° 19.628 sobre protección de la vida privada. Todas las infraestructuras de la información que dependan o que provean productos o servicios al Gobierno o servicios a la ciudadanía, deberán contar con un nivel básico de medidas de ciberseguridad de acuerdo a estándares que contemplen la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información y de los sistemas que operan, acorde a los riesgos y amenazas que enfrenten, de manera consistente con su tamaño, madurez, y el nivel de criticidad y confidencialidad de la información y/o procesamientos que soportan.

Algunas de las medidas relevantes son:

Creación de una plataforma para agregar información sobre incidentes de ciberseguridad.

Normativa que establezca mecanismos seguros de intercambio de información en el Gobierno.

Tramitar nueva ley de datos personales, con facultades a un órgano específico que pueda imponer requisitos de seguridad y de notificación de filtraciones de datos.

En conclusión, la seguridad informática sostiene una relación directamente proporcional con la amplificación del gobierno electrónico y a los recursos (principalmente económicos) disponibles. A medida que la digitalización de los servicios se expande, también lo hacen las amenazas. Como dejan ver los informantes de países más digitalizados, una falla o violación en el sistema de seguridad podría ser catastrófico, ya que no quedaría reducido a un manajo de



datos individuales. Considerando la información como un tipo de moneda, un ataque podría poner en jaque tanto a individuos como a los sectores críticos de cualquier país. La relevancia de la cyber seguridad es tal, que incluso si el ataque fuese a un solo individuo y no afectara la soberanía nacional en ningún modo, la sanción será administrada por la justicia penal.

5.8. Gobierno Electrónico y Transparencia

Abordando una de las banderas insignia que sostiene el e-gov, se les consultó a los entrevistados por la transparencia y cuál es su percepción respecto a fluctuaciones en la misma, luego de haber implementado el gobierno electrónico. Asimismo, en este apartado, se hace mención al eje cardinal de la transparencia: La Ley de Acceso a la Información Pública (LAI). Las palabras de Sharon Dawes (2010) son insuperables al explicar qué es una estrategia de transparencia:

Las iniciativas de transparencia sirven a uno de dos objetivos. El primero es brindarle a los ciudadanos y otras partes interesadas una “ventana” que permita ver qué es lo que está haciendo el gobierno y cómo está funcionando, a fin de responsabilizar y exigir la rendición de cuentas de los funcionarios e instituciones por sus decisiones, acciones y omisiones. El segundo es hacer disponible la información del gobierno para que la información basada por los contribuyentes pueda utilizarse para generar valor económico y social.

El acceso a la información puede encontrarse como un derecho en las constituciones de un sinnúmero de países. Es importante resaltarlos porque el ejercicio de los derechos está estrechamente vinculado con tener acceso a la información pública. Asimismo, es una herramienta que permite, con datos fidedignos, monitorear el desempeño del gobierno de turno. También da lugar a abrir el debate sobre si dicho gobierno en función será elegido nuevamente, basándose en la satisfacción de necesidades y objetivos de manera imparcial o si hay un sesgo (por ejemplo, político) en la asignación de recursos.

El gobierno electrónico viene a ser un freno a la “*carte blanche*” que pueda detentar el Estado, ya que este tiene que responder ante los ciudadanos por sus acciones. Las mismas se encuentran regidas por la constitución y las leyes. En consecuencia, mejora la calidad de vida gracias a que las decisiones comienzan a tomarse basadas en evidencia, y aumenta la legitimidad en el accionar del gobierno en función. Es decir, se fomenta la participación ciudadana.



Todos los países estudiados para este trabajo³⁷ cuentan con, por lo menos, una ley de acceso a la información, que luego fue completada con enmiendas. Con la intención de facilitar la lectura se ofrecen abajo los puntos comunes de las leyes consultadas³⁸:

La ley de acceso a la información pública parte de la premisa: “Toda la información del Estado es información del ciudadano”. Los ciudadanos tienen derecho a todos los contenidos, sin importar cuál sea su formato o soporte, elaborados o adquiridos por la administración pública en el ejercicio de sus funciones. Este conjunto abarca todos los datos generados, administrados y guardados por el Estado, sus poderes y organismos que reciban recursos públicos (incluso empresas que reciban capital del Estado); a saber: hechos, documentos, compras, obras, licitaciones, etc.

El ciudadano solicitante³⁹ no necesita dar explicaciones sobre para qué quiere la información y el gobierno no se la debe negar. Salvo excepciones debidamente fundadas a la regla en torno a temas específicos que supongan un perjuicio para la seguridad nacional, relaciones exteriores, individuos particulares, entre otros ejes del estilo. Luego de analizar la solicitud, la AP cuenta con un plazo de tiempo límite⁴⁰ para responder o negar el pedido. Si la negación es injustificada o no se obtiene respuesta (silencio administrativo), el ciudadano puede exigir una revisión y/o denunciar su caso ante las autoridades competentes.

Esta ley tiene como objetivo facilitar a todos los ciudadanos el acceso a la información pública por medio de procedimientos sencillos, céleres y de forma gratuita. Del mismo modo busca modernizar la recolección y almacenamiento de los datos, y garantizar la transparencia de la AP y del gobierno de turno mediante la divulgación de la información generada por los organismos pertinentes. Entre otros fines se destacan: bajar la corrupción, promover la rendición de cuentas por parte de los funcionarios y organismos públicos, junto con aumentar la participación y fiscalización de la ciudadanía sobre las PPs y gestión en general. Todo bajo el umbral de protección máxima de los datos personales de los individuos.

– En Estonia tanto el acceso a la información como internet son derechos. Su LAI RT I 2000, 92, 597 fue sancionada en el año 2000.

³⁷ No limitados a las procedencias de los entrevistados.

³⁸ Ver ANEXO para el texto completo de cada ley.

³⁹ Según el país, la persona puede o no solicitar anónimamente la información.

⁴⁰ Suele ser de 15 días hasta un mes extendible hasta dos meses, según el país.



- Dinamarca en 1985 sancionó la ley 572, comparte los mismos derechos digitales que Estonia.
- Irlanda cuenta con una LAI desde 1997.
- Brasil cuenta con la ley 12.527/2011.
- Rusia Cuenta con el acceso a la información en su constitución desde 1993 y luego una ley en 2010
- Argentina cuenta con una LAI a nivel nacional Ley 27.275. A nivel provincial en PBA 12.475 y su decreto 2.549. A nivel de CABA cuenta con la Ley N° 104 aprobada por la Legislatura de la Ciudad el 29 de diciembre de 1998 y actualizada en el 2016, está en línea con el texto del artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

El entrevistado 12 destaca entre los logros de su país:

“La promulgación de la Ley de Procedimiento Administrativo el año 2004, que establece derechos ciudadanos como dar respuesta a las solicitudes de los ciudadanos en un plazo máximo de 180 días, no tener que entregar documentos con antecedentes que el Estado posee, tener acceso a todos los documentos del expediente de la solicitud, información de la persona a cargo de cada etapa del trámite. Todo esto solo es posible cumplir con tecnología avanzada, lo que contribuyó al desarrollo de e-Gov”

Debido a la amplitud de la ley de acceso a la información, se apeló a que los entrevistados propiciaran más detalles de cómo se abordan las “zonas grises” o puntos conflictivos. El entrevistado 11 lo explica con claridad:

“Prácticamente, podés mostrar todos los datos e información. Las zonas grises las podés tener, pero en lo que respecta a buenas prácticas internacionales, lo tenés aclarado de esta manera: que no sean datos personales de esa persona. Va a primar siempre que sean recursos del estado: si a mí el Estado me paga el sueldo, no hay motivo para ocultar cuánto es mi sueldo. Porque es un recurso del estado. Hay mucha discusión sobre si la gente que cobra planes podría ser público o no. Ese es otro tema, que podría ser una zona gris, porque por un lado rige lo mismo que para el sueldo de un empleado público que es un recurso del Estado, pero por otro lado tenés un tema de estigmatización y posible crítica a esa gente o lo que sea. Generalmente, se soluciona al animizar a la persona.”



Como se ve, el posible conflicto pasa por un carril ético y no por falta de regulación en materia de la información. Es una relación tirante entre la línea de lo público y lo privado cuando la participación del Estado afecta directamente a un tercero. Sin embargo, siempre que la identidad de la persona permanezca anónima no debería haber inconvenientes.

Se les preguntó a los informantes sobre la relación de los ciudadanos con la apertura de datos y la transparencia. La gran mayoría concuerda en que la transparencia es uno de los principales caballos de batalla del gobierno electrónico. Sin embargo, llegan a este mismo destino por razonamientos diferentes. Sólo uno de los entrevistados expresó una posición contrastante.

Para comenzar el entrevistado 8 hace una diferencia marcada entre dos aspectos del gobierno, que se necesitan entre sí para generar la transparencia deseada en los servicios destinados a los ciudadanos:

“Es importante diferenciar Gobierno Electrónico y Gobierno Abierto. Un gobierno abierto es el que establece las pautas para la transparencia de datos y brinda confianza en los ciudadanos, pero para lograrlo se necesita contar con una estructura de Gobierno Electrónico. El Gobierno Electrónico o E-gobierno es el que usa la tecnología (TIC’s, IA, Big Data, Open Source technology) en todas las actividades del estado para alcanzar dichos fines: participación ciudadana, agilidad, simplificación, mayor transparencia y buenas prácticas. Implementar un gobierno electrónico implica contar con la herramienta más eficiente y eficaz para entregar servicios rápidos y transparentes a los ciudadanos”.

En consonancia con el entrevistado 8, el entrevistado 9 agrega cómo la transparencia se construye a través de la provisión refinada de servicios, aunque en una primerísima etapa se necesite la presencia de la persona:

“La utilización de MyGovID. Este fue un abordaje popular y muy exitoso en garantizar que no hubiera solicitudes fraudulentas. El MyGovID y el SAFE 2 son procesos de autenticación, que están respaldados por una entrevista cara-a-cara, ambos contribuyen enormemente a combatir los fraudes”.



Al consultar con el entrevistado 6 sobre qué haría la ciudadanía con los datos y transparencia, la respuesta marcó los diferentes senderos por donde decanta esta información y sobresalta la importancia de lo moralmente correcto por encima de lo útil:

“Respecto a la ciudadanía, tengo una postura particular respecto a la apertura de datos. Lo que es transparencia activa creo que es algo que le interesa a la ciudadanía, lo que es una apertura de datos no creo que le interese al ciudadano más allá de ser una cuestión moralmente correcta. Sí le puede interesar a algún privado para hacer un estudio y armar un producto en función de esa demanda o a algún estudioso/académico. El ciudadano común prefiere tener los servicios digitalizados, porque es algo que le cambia la vida. Los datos abiertos son moralmente correctos, como la DDJJ de los funcionarios”.

El entrevistado 5 propone que la transparencia se logra a través de acciones:

“Lamentablemente, hay que admitir que hay poca evidencia documentada al respecto. Puedo enumerar algunos ejemplos: Mejorar la transparencia de los servicios electrónicos a través de la formulación, publicación e implementación clara de las reglas para su provisión e incrementar la previsibilidad de sus resultados”.

Aumentar la confianza de los ciudadanos en el gobierno

En contraste, el entrevistado 3 no garantiza que el gobierno electrónico y la transparencia tengan una correlación equivalente a 1:

“El gobierno electrónico en sí mismo no promete la transparencia y la participación democrática. Es sólo una herramienta para la participación y la transparencia. Puede ser una herramienta eficiente pero no tan eficiente. La participación fue ineficiente antes de la era del e-gov, pero se está volviendo más eficientes en la era posterior al e-gov”.

Apelando una vez más al conocimiento de un experto, los argumentos de los entrevistados 3, 5 y 6 cobran fuerza. El entrevistado 13 sobresalta la relevancia de la participación ciudadana y cómo las estrategias para la transparencia invitan a los ciudadanos a involucrarse por medio de diferentes canales. Sin embargo, el resultado obtenido difiere del esperado:

“Yo creo que si tuviéramos participación ciudadana de verdad, si la gente de verdad estuviera interesada en participar, haría una gran diferencia. Desafortunadamente pensamos que esto es una cuestión nada más de darles mejores medios para hacerlo. Y al final de cuentas



lo que descubrimos es que esta premisa no es cierta. Uno puede tener los medios y canales y sí vas a convencer a un porcentaje de la población de que lo haga porque estás reduciendo su costo de transacción, estás haciendo que sea más barato y fácil participar, pero la gran mayoría de la gente que no participa de forma física tampoco va a participar de forma digital. Va mucho más allá de la tecnología tiene que ver con una cultura cívica que desafortunadamente en la mayoría de los países que nos decimos democráticos realmente no existe, es limitada y el porcentaje de gente que participa es super chico. Uno se da cuenta de que todo se oye muy bien en cuestiones de participación en un sistema democrático. El hecho de tener los canales ayuda, pero no resuelve realmente ni de cerca ni de lejos el problema”.

El entrevistado 12, con vistas a futuro, agrega:

“En mi opinión e-Gov provee herramientas tecnológicas para una buena implementación de gobierno abierto, en sus actuales orientaciones: transparencia, participación ciudadana, y co - diseño de políticas, programas y proyectos públicos. Existen aplicaciones y plataformas para acceder a la información pública, consultas ciudadanas, uso de la información pública. En mi opinión, los desafíos actuales es avanzar en proveer estas herramientas tecnológicas para permitir que las personas puedan ser parte la gestión pública, donde se producen los servicios públicos que más impactan la vida cotidiana de los ciudadanos”

Como se explica anteriormente, la transparencia se construye a través de la comunicación entre el ciudadano y el gobierno, para desembocar en menos corrupción y mayor rendición de cuentas. No es un proceso automático o inmediato que sucede como consecuencia directa de la implementación del e-gov, hay varios factores que la influyen y herramientas para fortalecerla. A lo largo de estos párrafos quedan al descubierto factores profundamente arraigados en la sociedad como: usos y costumbres, economía del comportamiento, cultura, desconocimiento y desinterés. En pocas palabras, la transparencia es la invitación atractiva que se le hace al ciudadano para participar, pero la concurrencia no está garantizada.

5.9. Logros del Gobierno Electrónico

Se interpeló a los entrevistados sobre cuáles son, en su opinión, los logros a destacar por la implementación del e-gov en sus países; algunos de ellos también aventuraron logros a nivel mundial. De los entrevistados, siete hicieron especial énfasis en la erradicación del formato papel, considerándolo como el padre de los logros y puntapié para desarrollar las siguientes



etapas, como la firma digital para los funcionarios y, eventualmente, para los ciudadanos. Solo uno se abstuvo de responder, ya que su área de especialidad es muy específica.

Su aparición repetitiva parece intencional sin embargo, es un punto de convergencia para casi todos los expertos consultados. Como se explica anteriormente, a pesar de verse como un logro magro y obvio, la erradicación del papel dentro de la AP no es para nada subestimable. Las palabras del entrevistado 6 resumen, sin ningún tipo de ironía, qué significó la digitalización puertas adentro:

“Había empleados “carretilleros” cuya única función era cargar expedientes en carretillas y llevarlos de una dependencia a la otra. Esto desapareció con la digitalización”

El entrevistado 1 expone la contracara que se vivió puertas afuera:

“Se terminó el ciudadano cadete, imagínate lo que significa para una persona tener toda la información unificada, como su historia clínica, y no tener que moverse por todas las reparticiones recolectando su información personal que el gobierno ya tiene”.

Es el entrevistado 13, versado en la materia de e-gov, quien presenta nuevamente un contraste en cuanto a los logros se refiere. Este experto advierte la importancia de no dejarse obnubilar por algunos logros particulares, ya que ninguno está exento de la “frazada corta”; donde el logro para algunos puede convertirse en un problema para otros, debido a ignorar el contexto donde transcurre la implementación. También resalta que muchas veces el principal beneficiado es el gobierno y, de esta manera, no se puede lograr el valor agregador al que apunta una política pública de esta envergadura:

“Sí, el papel podría ser. Porque la gente se puede poner a pensar en beneficios específicos, tener mayor conveniencia, reducir costos casi siempre más del lado del gobierno que del lado del ciudadano, pero una de las cosas que hay que pensar también es: ¿qué es lo que estamos tratando de lograr cuando estamos haciendo este proyectos de gobierno digital? Los beneficios deben ir más allá, más alineados con lo que el gobierno como un todo. Sobre todo eficiencia, pero también puede ser políticas más efectivas, mayor participación ciudadana, más transparencia... las tecnologías en general pueden facilitar eso. Tratamos de ligar esto con el “public value” porque al final de cuentas la idea de valor público es esa: el gobierno no tiene solo que ahorrar dinero también tiene que cumplir con las funciones para las que fue



creado, entonces si no genera este valor público no estamos logrando nuestros objetivos, independientemente de que lo estemos haciendo con o sin tecnología.

Sino la eliminación del papel queda solo como un maquillaje. Puedo ir todavía más allá, si lo ponemos en el extremo, el hecho de no tener papel sobre todo en nuestros países en vías de desarrollo, lo que puede implicar es que además estás dejando fuera a un porcentaje importante de la población o los estás tratando como ciudadanos de segunda; porque tienen que ir a otros lugares a donde pueda hacer su trámite. Entonces, estás reduciendo el papel, pero estás provocando o agravando un problema de inequidad, que de por sí ya tenías.

El entrevistado 11 expone cómo los pasos que siguieron en la modernización de la AP, aunque modestos, fueron propicios en materia de ahorro, trazabilidad y creación de datos:

“Hubo análisis en el portal de Provincia de Buenos Aires Compras. Se hizo que las compras de los productos que son por convenio marco, fueran más transparentes y a través de la página. De eso SI hubo un porcentaje en cuanto la disminución de precio total que se gastaba en productos muy puntuales. Esto estuvo acompañado de un plan de mejorar el gasto donde con todas estas eficiencias que empezábamos a tener por el uso de sistemas y la trazabilidad, se lograron ahorros”.

Cuatro informantes hicieron foco especialmente en la inteligencia artificial, la invisibilización de los servicios y al ciudadano 100% digital, dando por sentado la eliminación del papel, ya que alcanzaron este objetivo hace tiempo.

El entrevistado 7 enumera los logros de lo que se considera la nación más digital del mundo, Estonia:

“Internet es un derecho social, Cada ciudadano tiene su ID electrónica, 99% de los servicios están online, Los ciudadanos confían en las e-soluciones, Todos los servicios son digitales por defecto, Se puede iniciar una compañía en pocas horas, Digitalización de la historia clínica, Prescripciones digitales, Medicina personalizada”.

Además del objetivo “cero papel” el entrevistado 12 enumera logros que incluyen la posibilidad de exigir a los funcionarios la rendición de cuentas de manera directa:



“Programa ChileAtiende, en una modalidad de acceso multiservicio y multicanal a los servicios del Estado. Instalación de aplicaciones de gobierno abierto para acceso en sitios web de transparencia abierta con información pública on line y transparencia pasiva para solicitar información de los órganos del Estado no publicada en forma periódica. Adicionalmente, un portal para solicitar entrevistas a los directivos públicos para el cumplimiento de la Ley del Lobby⁴¹”.

Hay logros que impactan indirectamente en la vida del ciudadano. El entrevistado 3 destaca algunos de ellos:

“Tantos logros no se pueden enumerar de manera simple. Entre ellos destaco el proyecto de anti-corrupción de Seúl iniciado en el 2000. Recientemente, el desarrollo a través de BIG DATA de las rutas de tránsito público pueden servir como ejemplo”.

En cuanto a las políticas y uso de la información, el informante 8 da a entender que no sólo los países desarrollados pueden avanzar a pasos agigantados:

“Se logró con éxito la primera etapa de digitalización y la segunda de interoperabilidad (incluyendo también políticas de capacitación para habilidades digitales). Se avanzó hacia un e-gobierno con éxito: desarrollo de nuevas herramientas tecnológicas, instalación de cambios en la cultura organizacional, y reingeniería de procesos a partir del uso de las tecnologías de información”.

En este apartado, una vez más, queda evidenciado lo heterogéneo y aún similar que puede ser el desarrollo del gobierno electrónico; ya que ambos, PD y PVD pueden compartir tanto éxitos como dificultades. Siempre con vistas a mejorar la vida de los ciudadanos; algunos logros mencionados suceden intramuros de la AP (eliminación de “carretilleros” – lucha contra la corrupción) y se mantienen invisibles a los ojos de los ciudadanos, pero no así sus efectos. De hecho, los logros tangibles y más complejos como un portal único, la provisión de servicios on-line, la fundación de una compañía, son éxitos conseguidos gracias a la transformación de la AP.

⁴¹ gestiones o actividades pagadas que hacen personas o entidades, chilenas o extranjeras, para promover, defender o representar cualquier interés particular o para influir en las decisiones que, en el ejercicio de sus funciones, deban adoptar algunas autoridades y funcionarios



En definitiva, cada avance por más mínimo que parezca, por más imperceptible o hasta controversial que sea, siempre que contribuya a mejorar la calidad de vida del ciudadano y simplificar las tareas administrativas, es considerado un logro del e-gov.

Respecto a cómo se midieron esos logros y mejoras, para conocer su verdadero impacto sobre los ciudadanos y la AP, el infórmate 12 explica que hay varias maneras de medir los resultados de los avances. No solo se limita a cuántos trámites y expedientes se realizaron en formato digital:

“Los métodos más utilizados son los informes de gestión integrada y rendiciones de cuenta anuales, y el seguimiento de los planes de acción de la Agenda Digital 2020”

En un resaltado contraste, el entrevistado 11 marca un punto interesante que describe un factor que suele ser pasado por alto. El factor cultural:

“No hubo indicadores de desempeño, no está dentro del marco conceptual de los empleados público el medir y evaluar. La evaluación de impacto de los programas también era muy difícil porque es un hábito que no está en la cultura de la AP. Ni la rendición de cuentas porque no se exige. Más que nada la ciudadanía exige organizaciones intermedias. O lo hacen de manera desarticulada sin saber bien qué es lo que exigen o por qué”.

El entrevistado 13, en línea con el entrevistado 11, es casi tajante en cuanto a evaluaciones de impacto se refiere. Deja en evidencia la complejidad de realizar una medición y que ésta dé cuenta de lo que se está logrando y si, verdaderamente, se consiguió sumar el valor público agregado a la iniciativa. Explica que en casos no se mide debido a costos y complejidad, en otros casos se sobre-simplifica a una suma o resta de “inputs” y “outputs”. Entre los componentes que menciona destacan la imagen política, la cultura cívica y el factor económico:

“En las experiencias que he estudiado, la respuesta es NO. Raro que se haga una evaluación de impacto. Que de alguna forma está relacionado con el valor público. En general se mide dinero, eso es lo principal e incluso, se ha creado un círculo vicioso, porque para que te aprueben un proyecto de tecnologías de la información en muchos países, tienes que demostrar que vas a ahorrar dinero. Otros miden aspectos en cuestiones de “inputs” y “outputs”: cuántos trámites se hicieron, en cuánto tiempo y con cuánto dinero y nadie está midiendo el impacto real. Pasa por la cuestión económica/administrativa y la falta de exigencia de rendición de cuentas. Asignar dinero para evaluar está mal visto políticamente,



todos: los medios de comunicación y los ciudadanos, dicen, pero por qué estamos utilizando esto para evaluar en vez de proveer más servicios. Similar con promocionar o hacer marketing cuestiones gubernamentales. Y la gente no sabe hacer evaluaciones de impacto. Hay que contratarlas externamente e incurrir en un gasto adicional”.

5.10. Futuro del Gobierno Electrónico

Apelando a sus conocimientos y experiencias se les consultó a los informantes por el futuro del gobierno electrónico. Nueve de los trece entrevistados ofrecieron respuestas casi unánimes. Las próximas etapas parecen estar definidas por el incremento en la incorporación de las nuevas tecnologías, como la inteligencia artificial, abriendo el camino para lo que en la actualidad se denomina el gobierno 2.0.

Respecto a los e-servicios su invisibilización parece ser un hecho inminente. Todos los entrevistados dieron por hecho esta etapa, ya que materializa la maximización del bienestar para el ciudadano.

Brevemente, el entrevistado 3 anticipa:

“La próxima etapa podría ser una sociedad administrada a través de la inteligencia artificial”.

El entrevistado 7 expande sobre la AP regida por la inteligencia artificial y explica qué significa la invisibilización de servicios para el ciudadano:

“Es muy probable que los e-servicios se vuelvan “invisibles”. Quiero decir, que los ciudadanos ya no tendrán que solicitar ciertos servicios, sino que los recibirán cuando los necesiten. Por ejemplo: servicios sociales, pensiones por discapacidad, ayudas para los hijos y otros servicios del estilo”.

Es necesario hacer una salvedad. La inteligencia artificial no es una novedad dentro de la administración pública. Su incorporación en la automatización en la toma de decisiones concernientes a algunos servicios presenta la oportunidad de aumentar la eficiencia y transparencia dentro de la AP. En paralelo, busca erradicar la discrecionalidad y sesgos por parte de los funcionarios y empleados públicos. Algunos países, como EEUU y Singapur, adoptaron la inteligencia artificial hace más de dos décadas dentro de sus iniciativas de gobierno electrónico. En otras palabras, cuando se habla de gobierno activo, predictivo y con



sistematización de procedimientos, se hace referencia a una generación preexistente de la IA. La principal diferencia radica en cómo se procesaban los datos. En los comienzos, el trabajo era programación manual, ahora los sistemas literalmente aprenden.

“Un gobierno predictivo y activo si bien se puede hacer con esta nueva generación de inteligencia artificial, ya se podía hacer desde antes. De hecho, lo que hizo que Singapur fuera el 1^{er} puesto en e-gov es justamente esa concepción de ciclos de vida, para eso no se necesita inteligencia artificial de esta generación para eso simplemente utilizas buenos sistemas, sistemas expertos. Esta última ola de inteligencia artificial, la diferencia está en que ahora son sistemas que literalmente aprenden. Antes tenías que programarlos y tenías que darles las diferentes soluciones como programas expertos, ahora puedes darles simplemente los datos y empezar con un algoritmo, de manera que el sistema aprenda de los datos”. - Entrevistado 13

El entrevistado 6, en línea con los entrevistados 7 y 3, sostuvo:

“El futuro del e-gov en Irlanda contempla apalancar las tecnologías digitales para orientarlas todavía más hacia el ciudadano: diseñar, desarrollar, proveer, y monitorear las políticas públicas y servicios centrándonos en las necesidades de los usuarios, teniendo en cuenta las preferencias de las personas, que en definitiva serán los motores para el cambio. Además, buscaremos ampliar la apertura y transferencia de datos”.

El entrevistado 8, en consonancia con el entrevistado 6, explicó las siguientes metas para el desarrollo del e-gov, teniendo como modelo de guía las naciones más desarrolladas y exaltando al ciudadano como el beneficiario indiscutible:

“El próximo paso sería llegar a un gobierno invisible, como lo están haciendo otros países. En un gobierno invisible el ciudadano deja de hacer trámites, y el gobierno los hace por él:

– *Once only: no le puedo pedir al ciudadano una información que el Estado ya sabe. El dato no se puede duplicar en distintas bases de datos. El dato debe compartirse.*

– *Proceso proactivo push. El gobierno que ya sabe que el ciudadano tiene que hacer determinadas cosas en su ciclo de vida, se adelanta. Por ejemplo: cuando nace un bebé en Estonia el sistema del hospital le avisa al registro civil que nació una nueva persona. Con los códigos de esas personas el registro genera la identidad digital y les pregunta a los padres el*



nombre, le avisa lo que no sabe. El sistema le busca la obra social y les pregunta a los padres cuál quiere.

– *Interfaz abierta. Códigos abiertos. Peregrinaje digital. Cada persona tiene su perfil con los servicios que quiere (públicos y privados).*

– *Control del uso de mis datos. El ciudadano controla qué hace el Estado con sus datos. Puede ver quienes pidieron datos suyos y notificar el uso indebido”.*

Las naciones más digitalmente avanzadas contemplan la llegada de lo que será el gobierno 2.0 y adelantan su estrategia. El entrevistado 10 detalla qué prioridades tendrán en cuenta:

“Actualmente se está lanzando una estrategia para incluir la inteligencia artificial con un enfoque ético hacia la tecnología. Se busca:

- *Dinamarca debe tener una base ética común centrada en los individuos.*
- *Los investigadores daneses deben investigar y desarrollar la inteligencia artificial.*
- *Las empresas danesas deberán lograr crecimiento desarrollando y utilizando la inteligencia artificial.*
- *El sector público deberá utilizar la inteligencia artificial para ofrecer servicios integrales.”*

El entrevistado 12 presenta un escenario intermedio, donde no sólo ubica a los ciudadanos como protagonistas, también resalta los usos potenciales del gobierno electrónico para abordar asuntos a nivel macro que exceden a la AP y suelen ser omnipresentes en los debates internacionales:

“Creo que las próximas etapas deberían ser la transformación digital en los órganos del estado, con un uso seguro de grandes datos, guardando la dignidad de las personas...”

Dada las nuevas realidades como el empoderamiento de las personas y el cambio climático, el e-Gov debiera ser una herramienta para enfrentar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas. La transformación digital debiera contribuir al uso de grandes datos para tener diagnósticos más precisos y oportunos, así como la inclusión de la ciudadanía”.

El informante 2 se abstuvo de responder por falta de conocimiento. Un solo informante planteó un escenario completamente opuesto para el territorio donde participó del proceso, no así para el gobierno electrónico a nivel global:



“En PBA lo que observo es un retroceso, se busca volver al formato papel, lamentablemente. Hubo poco tiempo de adaptación a estas políticas, lamentablemente la implementación duró más de lo que queríamos, entonces no se logró afianzar. Si el gobierno digital se hubiera convertido en un uso y costumbre la gente no quería que lo sacaran, sería mucho más difícil. Las normativas que implementamos son muy fáciles de deshacer, solo se necesita un decreto para desarmar lo que costó mucho armar”.

De estos párrafos puede extraerse que la IA, en general, es el próximo destino indiscutido del gobierno electrónico, transformando al gobierno en una entidad reactiva y predictiva (en algunos casos decisora) cuyo objetivo será beneficiar y simplificar la vida del ciudadano.

No obstante, el avance e incorporación de la tecnología en la AP se enfrenta a un dilema ético-moral, que también se debate en torno al ciudadano. Por un lado, se encuentra, casi evidentemente, una confrontación entre la eficiencia de la máquina contra la imperfección del ser humano. Como nota interesante, vale recordar que una máquina no come ni duerme, demanda pocos recursos y al ser procesos sistemáticos y repetitivos rara vez se equivoca; ergo, elimina con cierta velocidad el error humano a la vez que resuelve un mayor volumen de procesos a un costo mínimo. Tan rápida como sea su capacidad resolutoria, creará (o agravará) al unísono un escenario de problemas preexistentes: el desempleo, la inequidad en acceso a recurso y la brecha digital.

“La tecnología es una herramienta, para lo que la quieras usar es otra cosa y tiene que ver con cuestiones políticas e ideológicas. No sé si a todos les va a parecer igual de bien un gobierno reactivo que esté controlando, que sepan si tenés diabetes y necesitás insulina y no te pusiste hace 48hs, ahí ya entran otras cuestiones y otras discusiones que hoy se están dando mucho con el covid-19. El control y las decisiones siguen siendo humanos por cuestiones que escapan a la tecnología y que me parece bien que eso suceda. Por ejemplo la IA, el día de mañana se puede reemplazar trabajos por máquinas ¿lo queremos o no? ¿queremos tener más desempleo y pobreza por las máquinas? Tenemos la eficiencia porque se puede hacer más rápido, pero hay gente que va a caer en la pobreza ¿preferimos la eficiencia o decidimos tomar una decisión desde el Estado sobre si esa gente va a seguir trabajando a pesar de que haya una máquina que haga el mismo trabajo o va a recibir un subsidio o dejo que caiga en la



pobreza? Hay un montón de cuestiones que siguen siendo humanas y no tienen nada que ver con el potencial que tenga una máquina”.

En el otro extremo del dilema se debate la privacidad y autonomía del individuo, resguardado constitucionalmente, contra lo que podría ser considerado como una intromisión en la esfera privada del ciudadano; aunque esta sea en pos de beneficiar a la persona. Anteriormente, el entrevistado 6 manifiesta que el Estado tiene todos los datos de una persona su déficit se produce en la administración, haciendo un marcado contraste con gigantes privados del calibre de Google. En este caso, también vale resaltar que los acuerdos de privacidad y uso/recolección de la información de estos colosos son redactados y se accede a ellos unilateralmente.

“Creo que es una cuestión ideológica, para mí puede ser más importante la privacidad, para vos que el Estado sepa mi nivel de salud, depende para quien. Es una herramienta que la podés usar para lo que quieras. El Estado sabe menos de lo que pensás y no tiene toda la información centralizada, por lo cual un ministerio sabe que tenés tres hijos otro sabe otra parte y no necesariamente saben todo. Saben más de vos empresas que el Estado. En Argentina estás lejísimos de tener algo así como las tarjetas de Dinamarca o Estonia, e insisto más que esos Estados sabe Google de su población. Hay empresas que saben más que los gobiernos de los ciudadanos.”

Respecto a este dilema en la AP, el entrevistado 11, deja en claro que las PPs sufren de la frazada corta, pero también suelen tener una contracara menos atractiva por más prometedoras y bien intencionadas que sean. Los argumentos aquí expuestos dejan entrever un posible choque entre el derecho a la privacidad y el derecho a la información de la ciudadanía.

Retomando la inteligencia artificial y la toma de decisiones dentro del gobierno electrónico, los informantes dejan en claro que los datos solo pueden llegar hasta cierto punto y están indiscutiblemente condicionados a la forma en la que fueron recolectados. Al comienzo de este apartado se explica el fundamento por el cual se integra la IA dentro de la AP. Sin embargo, la inteligencia artificial está condicionada por los datos que procese, especialmente al ser utilizada para la toma de decisiones. Es irrefutable que serán procesos eficientes, pero no necesariamente correctos. El entrevistado 13 advierte sobre las consecuencias de mezclar inteligencia artificial



con datos tendenciosos. En otras palabras, una receta desgraciada; que se encuentra en fase de prueba:

“Ahora el problema principal es que, si justamente los datos son tendenciosos o sesgados, ya sea para gente pobre, de cierta raza etc. Entonces el sistema obviamente va a aprender a hacer lo mismo. Te doy dos ejemplos que se están usando en EEUU y que se van a usar cada vez más: uno es para pedir empleo. Las compañías muy grandes como Walmart ya están usando estos sistemas en inteligencia artificial para hacer un primer filtro de cualquier persona que pide empleo, entonces de entrada tu cv no lo ve nadie, la máquina da una primer opinión y luego filtra el 80%, después la persona que está a cargo de la búsqueda ve el 20% de las aplicaciones y obviamente el problema no es ese. Suena muy eficiente y que está ahorrando tiempo, pero el problema es que si hay situaciones donde de entrada ya hay discriminación, por ejemplo el caso de sesgo a gente negra o latina, pues ese sesgo obviamente va a seguir y de una forma extremadamente eficiente. Ahora si nos vamos a otro caso grave y que preocupa, es el caso del sistema de justicia. Acá en EEUU, hay varios jueces, juzgados en general, cortes que están usando sistemas de inteligencia artificial para que les dé idea de dar una sentencia más larga o más corta o saber si una persona merece o no salir bajo fianza. Entonces nuevamente la misma idea, estos sistemas o algoritmos están aprendiendo del pasado donde los jueces si eran tendenciosos y estaban afectando de una forma injusta a personas con ciertas características entonces el sistema está haciendo exactamente lo mismo y lo está haciendo de una forma eficiente, y no solo le está dando esta información a los jueces que ya de entrada eran racistas sino además a otras personas involucradas en el sistema de justicia que también tienen acceso al sistema de información”.

En resumida síntesis, todo indica el porvenir del gobierno electrónico estará entrelazado con la inteligencia artificial. Sin embargo, el avance tecnológico está atravesado por una cantidad de cuestiones éticas, morales y políticas. Algo para resaltar de estas líneas es que el dato no es representa la panacea para la AP o ningún gobierno; sea este electrónico o no. Si bien representa una piedra angular para la modernización, no brinda la complejidad de información necesaria para determinar y ejecutar, por su cuenta, algo tan sofisticado como una política pública.



5.11. Conclusiones Parciales

A partir de la evidencia recolectada, según lo expuesto por los informantes clave, emergen un conjunto de conclusiones parciales; referidas a los factores que impactan la ejecución del gobierno electrónico como política pública. Así como el e-gov enfrenta la escasez de recursos, también debe rebatirse en un dilema ético-moral; todo dentro del marco delimitado por la agenda política.

Es interesante remarcar el amplio contraste que hay entre las respuestas provistas por los entrevistados que sirvieron dentro de la administración pública y los expertos que se dedican a estudiar y supervisar el gobierno electrónico y su implementación. Los expertos ofrecen respuestas más abarcativas, ponderando factores externos e impactos deseados versus obtenidos a la hora de ejecutar el e-gov. De hecho, fueron los únicos que mencionaron la importancia de lograr el valor agregado público al momento de introducir las políticas públicas digitales. Objetivo que complejiza aún más la consecución del éxito, dado que requiere de la participación activa de un gran porcentaje de la ciudadanía.

Tanto los funcionarios como los académicos consultados coincidieron en que el liderazgo político disciplinado es crítico para la ejecución de una política de semejante envergadura. Por medio de una ley madre o por medio de actas/decretos, incluso políticas públicas digitales que converjan en los objetivos, asignación de responsabilidades y rendición de cuentas. A su vez, debe ser lo suficientemente flexible para crear y organizar las agencias con tareas específicas, a medida que la evolución del proyecto se complejice. De hecho, coinciden que la falta de comunicación de la iniciativa suele ser perjudicial para el desarrollo del e-gov.

La interoperabilidad, muchas veces, se ve dificultada por la incomprensión y la falta de infraestructura muy por sobre el secretismo administrativo. El desconocimiento por parte de los empleados y funcionarios públicos sobre cómo administrar la información o cómo es el proceso de un trámite a digitalizar suele ser el eje conflictivo de la interoperabilidad.

Otro punto ostensible es que, los entrevistados resaltan que cualquier reticencia por parte del ciudadano respecto a la apertura de datos es una puja innecesaria. El Estado posee el grueso de esa información y entiende que los datos le pertenecen a la persona; en paralelo, comprende que la duplicación de datos es una falla administrativa.



El valor del dato radica en su potencial económico o destructivo, lo cual lo convierte en un objetivo. La amenaza de un ataque externo o filtraciones se combate con una estrategia adaptada a cada sector vulnerable.

Asimismo, los entrevistados no reconocen vacíos legales o “zonas grises” intencionales dentro de la legislación del gobierno electrónico. La posible zona gris parece emerger cuando debe trazarse la línea entre la esfera privada y la esfera pública del ciudadano.

Por amplio consenso, la erradicación del formato papel es marcado como el momento bisagra dentro de la modernización de la administración pública. Generando consecuencias de largo alcance puertas adentro de la AP y hacia afuera sobre el ciudadano. Del mismo modo, en los PDs, la firma digital dejó de ser un mero acto administrativo al masificarse a toda la población brindando la capacidad de interactuar con el sector privado. Sin embargo, estos logros en sí mismos no representan grandes beneficios para los ciudadanos, si no producen un valor público agregado. Es decir, los ciudadanos no valoran la digitalización de los servicios per se sino que, valoran qué es lo que estos nuevos servicios pueden brindar para mejorar su calidad de vida.

Ante las interpelaciones los entrevistados respondieron similarmente, indistinto si su procedencia fuese académica o profesional o de PDs / PVDs. Sin embargo, hubo lugar para amplias diferencias, en ejes específicos.

La heterogenia que gira en torno a los desafíos de implementación dificulta la posibilidad de realizar un diagnóstico. Los entrevistados dejan en claro que cada país adaptó sus estrategias a sus posibilidades, recursos y objetivos. En contraste, convergen en un mismo punto: el inminente porvenir tecnológico dentro de la AP. Estas cuestiones dan lugar a tres interrogantes de diferente índole, que escapan las limitaciones de estos párrafos:

– Político: ¿Hay algún factor, como la política partidaria, que prime por sobre el bien común y beneficio del ciudadano? En tal caso y teniendo al ciudadano como máximo destinatario de las PPs ¿Por cuál política pública con beneficios similares o mayores se reemplazaría el gobierno electrónico, teniendo la prueba fehaciente de los resultados en otro de los niveles de gobierno? Aún si el avance e-gov no fuese parte de la agenda ¿Por qué buscar el retroceso, como volver al formato papel, en vez de sostener lo hecho?



– Tecnológico/regulatorio: La IA está fuertemente consolidada dentro de la AP. Inevitablemente, devendrá en Machine Learning, automatización de tareas y Flow Designer⁴², con capacidad de predecir escenarios, realizar infinidad de tareas repetitivas, tomar decisiones y asignar recursos de manera sumamente eficiente. Por ende, es pertinente plantear, más allá de la ética ¿Cuál será la regulación y límites de la tecnología? ¿Qué funciones le corresponderán a las personas y cuáles a la tecnología? ¿Cómo se evitarán los sesgos (a veces intencionales) en los datos que alimentan a los programas? Dentro del marco de lo que será el gobierno 2.0.

– Social/laboral: ¿Cómo será el plan de contingencia para amortiguar el impacto de la IA sobre los empleados? ¿Cómo se asegurará que la IA no sea contaminada por datos tendenciosos al elegir candidatos? Las políticas públicas digitales están pensadas para complementar, pero es inevitable un lapso de desfase entre la oferta y demanda laboral partiendo de la capacitación, necesidad y cantidad de personas necesarias. Este escenario es más probable en los países con altos niveles de desempleo y/o donde no se promueven las carreras informáticas. La eficiencia de la IA es irrefutable por lo tanto, un Estado que recolecta datos sesgados se encamina a que sus sistemas de IA corran esa misma suerte y en consecuencia, perjudiquen eficientemente al ciudadano. En algunos casos, a aquellos que más lo necesitan.

Respecto al gobierno electrónico es indiscutible que con su implementación se busca beneficiar al ciudadano. En paralelo, queda al descubierto que hay vías por donde puede prosperar una doble moral desde el gobierno de turno al negarse a avanzar con este proyecto o hacerlo de manera selectiva o tendenciosa al detentar los recursos.

Retomando a la evolución constante de la IA en el e-gov y la AP se posiciona al Estado ante un nuevo paradigma; donde deberá anticipar las políticas públicas sociales/laborales/educativas de contención para la población y que ésta no sufra un atropello por parte de la tecnología. Resulta intuitivo si se tiene en cuenta la vasta envergadura de una PP como es el e-gov que deba haber políticas públicas de otras áreas que acompañen el proceso, a fin de aminorar el desfase entre el recurso humano y el recurso digital; la profundización de los problemas actuales como la brecha digital o la falta de valor público agregado.

⁴² Toma de decisiones basada en datos y probabilidad estadística



Por supuesto, se ponen en juego los interrogantes antedichos, y si éstos deben ser resueltos unilateralmente por el Estado/gobierno; o si se apelará a la participación ciudadana y del sector privado en pos del bien común.

A lo largo de este trabajo y según lo extraído de las entrevistas, se observa que la política de gobierno electrónico está rodeada de altibajos, que de no ser atendidos desembocan en un latiguillo: “suena bien pero no funciona”.



6. Conclusiones

En este trabajo se identificó, describió y comparó cómo fue la implementación y el desarrollo del gobierno electrónico a lo largo del tiempo en diferentes países, a través de una perspectiva genealógica,

Recopilando el análisis bibliográfico realizado y las conclusiones parciales resultantes de la evidencia empírica; a continuación, se presentan las conclusiones finales y posibles sugerencias sobre el futuro del gobierno electrónico.

Para comenzar, la incorporación del e-gov dentro de la administración pública parece haber sido el curso lógico a seguir para los distintos gobiernos. La modernización de la AP se presentó como la posible solución a la satisfacción de las demandas de las sociedades cada vez más digitalizadas y con más acceso a la información que antes. Al mismo tiempo, presenta la posibilidad de subsanar el creciente desinterés y desconfianza mutua entre gobierno y gobernados.

Se advierte que el e-gov se convirtió en una gran herramienta para los gobiernos y la AP. Estos se vieron en la necesidad de urgencia de rediseñar los procesos y relaciones entre las agencias y con el ciudadano. Generalmente, siendo los ciudadanos y el sector privado quienes llevan la amplia ventaja en el campo de la tecnología e información. Actualmente, el acceso a los servicios del e-gov no está limitado a los ordenadores; tanto funcionarios y empleados públicos como los ciudadanos pueden acceder a los portales del e-gov a través de la telefonía celular móvil⁴³, por medio de *apps*⁴⁴ especialmente diseñadas para este medio.

La ejecución del gobierno electrónico es, cuanto menos, sinuosa. Ya sea por la cantidad de actores participantes, la necesidad de grandes cantidades de recursos, la falta de respaldo a través de una ley o la misma heterogeneidad dentro de un territorio. Sin embargo, son obstáculos que pueden sortearse.

La implementación exitosa del gobierno electrónico está directamente vinculada a un sinnúmero de factores que varían según el contexto político, social, cultural y económico de

⁴³ M-government.

⁴⁴ Aplicaciones de la telefonía móvil



cada país. Sin embargo, la voluntad y liderazgo político emergen como los factores indiscutidos para superar los pormenores de la transformación de la AP.

Vale recordar que al no tener competidores ni enfrentar la bancarrota por quedar rezagado en materia de modernización, cada gobierno debe encontrar sus propios incentivos para mantener, afianzar y desarrollar el gobierno electrónico. Cuando un gobierno decide otorgarle un lugar dentro de la agenda política, esta PP se ve atravesada por las vicisitudes intrínsecas a la puja para la asignación de recursos y al escrutinio valorativo político y social.

Los efectos y consecuencias de la modernización y digitalización de la AP se extienden a lo largo de un espectro de resultados variados. La reducción en la burocracia administrativa gracias a la digitalización, el recorte en el gasto administrativo, el aumento de la celeridad, optimización de recursos y reducción de la discrecionalidad son los principales hitos; sostenidos en gran medida por la erradicación (parcial o total) del soporte papel.

Sin embargo, los beneficios y logros obtenidos gracias a la digitalización parecen favorecer, a priori, el campo de la AP más que el beneficio del ciudadano.

Por supuesto que las iniciativas de tamaño envergadura como es el e-gov marcan un momento bisagra en la AP. Sin embargo, esto no asegura que los resultados estén garantizados o sean predecibles. Allí radica la importancia de generar valor público agregado para los individuos. Es decir, centrar la atención en los procesos que crean valor por fuera de la AP, por medio de la optimización en la provisión de los servicios públicos.

La poca o nula medición del efecto del gobierno electrónico en la vida de los ciudadano dificulta establecer el verdadero impacto de la iniciativa sobre la sociedad. La sobresimplificación de la evaluación del gobierno electrónico a una mera “suma y resta” puede ser un magro primer paso, pero dista de revelar el verdadero escenario sobre cómo impacta el e-gov en la vida social. Esta suma y resta de “inputs y outputs” tampoco revela cuál es el porcentaje real de la consecución de los objetivos subyacentes o de largo plazo de la iniciativa, mucho menos proporciona datos para tomar y respaldar las próximas iniciativas.

La falta de evaluación de impacto está estrechamente vinculada al recurso económico y a la cultura cívica de la sociedad. Ésta última no la exige ora por desconocimiento de su importancia ora por desinterés y en consecuencia la AP no la realiza ya que significa incurrir en un gasto extra. Sería importante incluir la evaluación de impacto dentro de la estrategia y presupuesto



de la iniciativa desde su origen, a fin de poder realizar análisis en profundidad de los efectos positivos y negativos del e-gov.

Sale a la luz que la tecnología es una herramienta, un medio, para un fin esperado o deseado. pero no es una solución inmediata, ni siquiera asegura previsibilidad mucho menos éxito. Retomando la idea de la “frazada corta” en las PPs en conjunto con la ausencia de la evaluación de impacto, cabe barajar la posibilidad de que el e-gov, aunque bien intencionado, se profile como un posible “*issue*” para la AP y la sociedad.

La complejidad de adoptar el gobierno electrónico comienza en su ejecución y se extiende hasta los logros alcanzados por esta iniciativa. Es decir, el e-gov por sí solo no soluciona problemas ni subsana brechas preexistentes. De hecho, a pesar de los beneficios indiscutibles que provee la digitalización de la AP, a lo largo del análisis de la evidencia hubo momentos donde los logros se presentaron como “soluciones artificiales”: ya que no resuelven la falta de accesibilidad a los servicios o a las conexiones, ni el flagelo de la brecha digital. En marcado contraste el avance del e-gov profundiza estos problemas, si la iniciativa no está acompañada de PPs que permitan la inclusión de todos los sectores y actores de la sociedad.

Del mismo modo, los objetivos de rendición de cuentas, transparencia y participación ciudadana dependen en gran parte de la población. Como se menciona anteriormente, el e-gov no es, necesariamente, per se un incentivo para que la ciudadanía participe en la toma de decisiones o revele sus preferencias. Como aclaran los entrevistados: quienes no participaban antes, seguramente la mayoría de ellos, no vean el motivo por el cuál deberían participar ahora. Aunque estén disponibles los canales, no haya costos de transacción y sea fácil participar; no es el incentivo necesario para que realmente la sociedad tome partido en la participación ciudadana y como resultado se vea perjudicada la creación del valor público agregado. Sería interesante ver, en un futuro cercano, el fomento a la participación ciudadana donde primen la concientización y capacitación por sobre la comodidad, incluyendo los sectores que enfrentan barreras de acceso al gobierno electrónico.

La falta de evidencia sobre los beneficios del e-gov en la sociedad en conjunto con la falta de participación ciudadana da lugar al abandono o eliminación de la iniciativa. Queda en claro que, en los países con profundas diferencias políticas la planificación a largo plazo está delimitada por el periodo que dure el mandato. Las percepciones de los entrevistados en



conjunto con el material estudiado exponen que la disrupción causada por la política partidaria supera incluso a la puja por los recursos. Hay un sinnúmero de razones por las que un gobierno decide dar marcha atrás con el e-gov, donde destacan: no ser parte de la agenda, prefiere no abrir las puertas de la AP al público, necesita atender otros defectos o decide eliminarlo para comenzar desde cero. Sin embargo, es un obstáculo superable como demuestra el caso de EEUU. donde se le concedió la administración de los sistemas al sector privado, dejando al e-gov blindado contra retrocesos.

Avanzando sobre la idea de “*issue*” que rodea al gobierno electrónico, queda claro que su ejecución y avance fortalece los derechos y en simultáneo, casi contradictoriamente, genera tensiones entre ellos. La sofisticación de los sistemas incide sobre diferentes aspectos de la vida de los individuos. Es el dilema ético-moral que el avance de la tecnología introduce en la administración pública respecto a la eficiencia y proactividad y cómo asegurar que los individuos mejoren su calidad de vida.

Así como la tecnología es una herramienta, los datos también sirven como los instrumentos fundamentales para la alimentación de los sistemas y la toma de decisiones informada; pero distan de ser una panacea. La calidad y características de los datos están directamente vinculadas al resultado de la decisión tomada por los sistemas, ya existentes y en funcionamiento, de inteligencia artificial.

Lo antedicho pone al descubierto que si los datos son tendenciosos o sesgados, el resultado del proceso estará plagado de discrecionalidades. Gracias a la eficiencia y capacidad de aprendizaje de la IA dichas discrecionalidades se multiplicarán, posiblemente con consecuencias severas, principalmente, para los grupos de ciudadanos que tienen la antipatía de la sociedad o de los decisores. Nuevamente, se sugieren PPs que mitiguen los efectos indeseables o contraproducentes producidos por los avances tecnológicos.

Dada la inmensidad que abarca la extensión del e-gov, es evidente que cada movimiento que haga repercutirá, positiva o negativamente, en la vida de las personas. Por lo tanto, las PPs de corte social, laboral, digital, educativo deben estar aparejadas con progreso del e-gov y las garantías de los ciudadanos aseguradas, teniendo en cuenta en contexto político-económico y social de cada país donde se ejecute esta política.



El futuro del gobierno electrónico se presenta tan heterogéneo e imprevisible como fue su implementación.

Considerando lo expresado por los referentes el futuro del gobierno electrónico, se adelanta que solo la provisión de e-services y la apertura de la información, si bien monumentales en sus inicios, ya no serán suficientes para atender a los ciudadanos. Con vistas al escenario de sociedades hiperconectadas es inminente que las preferencias, necesidades y expectativas de los ciudadanos se sofisticen y complejicen. Al igual que lo harán las diferencias y exclusiones si quedan desatendidas.

Dado que una única institución pública no posee ni los medios ni los recursos para satisfacer todas las necesidades de la sociedad, la interoperabilidad que presenta el gobierno electrónico brinda la posibilidad de unificar y alinear los recursos, intereses e iniciativas.

Una vez más, resuena la idea de creación de valor público agregado, especialmente en los PVDs. Ya que las personas valoran no sólo el ahorro de dinero y tiempo, sino que también la confianza en el gobierno y el sentimiento de inclusión y justicia. Donde, de igual modo, se pondrá a prueba la capacidad, adaptación, innovación, ingenio y conocimientos de los decisores a fin de que los ciudadanos puedan explotar el gobierno electrónico más allá de los servicios digitales. De hecho, es la ventana de oportunidad para crear e instar a la participación ciudadana al igual que la de todos los actores, generando así una suerte de “*trade-off*”⁴⁵ virtuoso que maximice el bienestar de los individuos.

La hiperconectividad propuesta por el gobierno electrónico, la utilización masiva de datos, las TICs, las vías de comunicación G2 y la IoT presentan la posibilidad de cambiar rotundamente el paradigma de la administración pública y de los ciudadanos. Al incrementar la circulación de información y la conectividad también lo hará la competitividad, en resultado aumenta la eficiencia en la utilización de los recursos. En paralelo, se empodera al ciudadano para que éste también sea un creador de contenido y de soluciones.

Las futuras aplicaciones del gobierno electrónico dependerán de las necesidades y contextos de cada país; a través de una vasta oferta de posibilidades: Servicios personalizados, servicios predictivos, toma de decisiones informadas y basadas en evidencia, información en tiempo real,

⁴⁵ Por su traducción del inglés: intercambio.



mejores sistemas de educación, salud y bienestar social. Entre un sinfín de posibilidades que fueron manifestándose en el presente estudio de caso.

En resumida síntesis, para alcanzar la maximización del ciudadano y de todos los actores dentro de la toma de decisiones políticas, es imperativa la necesidad de que en el futuro cercano, el gobierno electrónico abandone su estado de política pública y se consagre como política de estado.



7. Bibliografía

Abu-Shanab, E. (2013) “The relationship between transparency and e-government: An empirical support”

Abu-Shanab, E. (2015). “Challenges Facing E-government Projects: How to Avoid Failure? Åke, G. y Horan, T. A. (2005). "Introducing e-Gov: History, Definitions, and Issues," *Communications of the Association for Information Systems*: Vol. 15 , Article 39.

Al Bashir, A. y Aktas, L. Y. (2017) “The Five Models for E-Government”

Al-Nasrawi, S. (2014). “Information Society, Digital Divide, and E-Governance in Developing Countries, United Nations Organization” - Economic and Social Commission for Western Asia

Alshehri, M. y Drew, S. (s.f.). “Implementation of e-Government: Advantages and Challenges”

Alzahrani L., Al-Karaghoul W. y Weerakkody V. (2016). “Analysing the critical factors influencing trust in e-government adoption from citizens’ perspective: a systematic review and a conceptual framework”

Annan, K. A. (2004). “UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST CORRUPTION”

artesanales de la investigación cualitativa”. *International Journal of Qualitative Methods*, Recuperado de:

BASU, S. (March, 2004). INTERNATIONAL REVIEW OF LAW COMPUTERS & TECHNOLOGY, VOLUME 18, NO. 1, PAGES 109–132, “E-Government and Developing Countries: An Overview”

Belanche Gracia, D. y Casaló Ariño L. V. (s.f.). “Rebuilding public trust in government administrations through e-government actions”

CEPAL (2017). - Serie Manuales N° 81 “Plan de gobierno abierto: una hoja de ruta para los Gobiernos de la región”

Dawes, S. (2002). “The Future Of E-Government”

Dawes. S.S., and Helbig,N. (2010). Information Strategies for Open Government: “Challenges and Prospects for Deriving Public Value from Government Transparency. In



Electronic Government: Lecture Notes in Computer Science, M.A. Wimmer et al. (Eds.): EGOV 2010, LNCS 6228, pp. 50–60”.

Dawes, Sharon S. and Theresa Pardo. (2002). “Building Collaborative Digital Government Systems: Systemic Constraints and Effective Practices, in Mc Iver, William and Ahmed K. Elmagarmid, *Advances in Digital Government: Technology, Human Factors, and Policy*”. Kluwer

Del Tronco, J. (2013). “Desconfianza Institucional y representación política en América Latina”

Diéguez, G., Gasparín, J. M., Sánchez, J. y Schejtman, L. (CIPPEC DOCUMENTO DE TRABAJO N°132 JUNIO DE 2015). “Escenarios y perspectivas del gobierno electrónico en América Latina y el Caribe”

Etkin J.R. (1993). “La Doble Moral de las Organizaciones. Los sistemas perversos y la corrupción institucionalizada”

Farías, L. y Montero, M. (Marzo, 2005). “De la transcripción y otros aspectos

Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública, Oscar Oszlack, Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe – Red GEALC Septiembre de 2013

Gupta, M. P. (2010). “Tracking the Evolution of E-Governance in India *Indian Institute of Technology, India International Journal of Electronic Government Research*”, Volume 6, Issue 1 edited by V. Weerakkody © IGI Global

Gutierrez, Evelin. (2016). “LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. ¿POLÍTICAS DE GOBIERNO O POLÍTICAS DE ESTADO?”. Publicado en la Revista Jurídica Digital “Enfoque Jurídico” <http://www.enfoquejuridico.info/wp/archivos/5802>

Habermans, J. (1973). “Legitimationsproblememe im Spätkapitalismus”

http://www.ualberta.ca/~iiqm/backissues/4_1/html/fariasmontero.h

Institutional review board (National Research Council, 2003, pp. 23–28)

Instituto de Estudios Económicos del Caribe (IEEC) (s.f.) “Indicadores Internacionales de Corrupción ¿Qué reflejan y qué omiten? El Caso de Honduras Frédéric Boehm”



Journal » Vol. 25, Issue No. 4, 27 Jan, 1990 » The 1990s Decade of Global Economic and Political Crisis Sharat G Lin

Kassen, M. (2015). “E-Government in the United States: The Federal Model of Implementation. In: Understanding Systems of e-Government” (pp.27-43). Rowman & Littlefield: New York, NY.

Kennedy, R. (s.f.). “E-Regulation and the Rule of Law: Smart Government, Institutional Information Infrastructures, and Fundamental Values” School of Law, National University of Ireland Galway, Galway, Ireland

KEYS, B. (2014). THE BIRTH OF A NEW ERA: TEACHING THE 1970s. *Australasian Journal of American Studies*, 33(1), 120-131. Retrieved March 3, 2020, from www.jstor.org/stable/44706141

Kim, P. S. y Chung, C. (2016). “Una revisión histórica del gobierno electrónico en Corea del Sur”, Volumen XXV, número 2, PP627-662 *Gestión y Política Pública*.

Klievink, B. y Cordella, A. (2019). “Public value creation in digital government. Article in *Government Information Quarterly*” · November 2019.

Layne, K. and J. Lee, (2001). “Developing fully functional E-government: A four stage model”. *Government Information Quarterly*, 18: p. 122-136.

Marche, J. y McNiven, D. (2003). “E-Government and E-governance, the future isn’t what it used to be”

Min-Seok Pang, Gwanhoo Lee, William H DeLone. (2014) “IT resources, organizational capabilities, and value creation in public-sector organizations: a public-value management perspective”

Mouffe, C. (2007). “El retorno de lo político Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical Chantal”

Mousa, R. (2010). “E-government adoption proceses: XBRL adoption in HM revenue and customs and companies house” By Rania A thesis submitted to University of Birmingham For the degree of DOCTOR OF PHILOSOPHY.



National Performance Review and the Government Information Technology Board, Access America: Reengineering Through Information Technology, (issued February 3, 1997)

OCDE (2016). “Gobierno Abierto Contexto mundial y el camino a seguir”

OECD, (2005). “Understanding the Digital Divide” page 5.

Omer, M. K., Adrees, M. S. y Sheta, O. E. (2015). “Recommend Stages Model to Implement E-Government Application Strategies”

Palvia, C. (2015). “E-Government and E-Governance: Definitions/Domain Framework and Status around the World Shailendra”

Romke, A. R. (2013) “E-Government and the Digital Divide Dr. Thawar T. Arif, Applied Science University, Amman-Jordan, May E-Governance Create Digital Divide?”

Scavo, C. (2013). “The Digital Divide and E-Government in the United States”

Stake, R. E. (2010). “Qualitative Research Studying how Things Work”

Stoiciu, A. (2011). “The Role of e-Governance in Bridging the Digital Divide”

Thwala, D. y Ogra, A. (2014). “E-Government Perspectives: Evolution, Strategies and Practices”

Transparency International (Abril 2006). “Herramientas para Medir la Corrupción y la Gobernabilidad en Países Latinoamericanos por el Departamento de Políticas e Investigación”

Trutnev, D. (2016). “E-government in Russia: Is or seems? Lyudmila Bershadskaya, Andrei Chugunov”

Wang, F. (2014). “E-government Use and Perceived Government Transparency and Service Capacity: Evidence from a Chinese Local Government Article *in* Public Performance & Management Review”

Weber, M. (1956). “Die Typen der Herrschaft, Wirtschaft und Gesellschaft”

Wei, J. (1999). “Corruption in Economic Development, Beneficial Grease, Minor Annoyance or Major Obstacle? The World Bank Development Research Group Public Economics”



Wescott, C. (2001). “E-government: enabling Asia-Pacific governments and citizens to do public business differently. in Proceedings of the First Asia and Pacific Forum on Poverty”
Citeseer

Yadav, N., Singh, V. (2012). “E-governance: past, present and future in India”, , journal of computer applications (0975 – 8887) Volume 53 – No.7 September 2012

Yin, R. K. (2003). “Case Study Research Design and methods”

Yin, R. K. (2011). “Qualitative Research from Start to Finish”

Zarei, A. (2018). “E-GOVERNMENT IMPLEMENTATION MODELS AND PRESENTING EGOVERNMENT 2.0 CONCEPTUAL MODEL”

<https://joinup.ec.europa.eu/collection/nifo-national-interoperability-framework-observatory/eif-european-interoperability-framework-0>



8. ANEXO

El resumen de cada entrevistado, que así lo autorizara, se encuentra detallado al comienzo de cada entrevista.

8.1. Cuestionario

- 1) ¿cuál es/era su función en la política de e-gov?
- 2) Teniendo en cuenta la reticencia a la apertura de datos, ¿Cuáles fueron las estrategias implementadas para conseguir la participación de todas las agencias y ciudadanía?
- 3) ¿Qué resistencias, si es que las hubo, encontró por parte de la administración pública y de la ciudadanía respecto a la utilización del e-gov?
- 4) ¿El resultado de implementación del e-gov se correspondió con el objetivo principal? ¿En qué varió? Casos que pueda mencionar.
- 5) ¿Cuáles fueron los principales desafíos o puntos conflictivos que encontraron a la hora de iniciar la ejecución de esta política?
- 6) ¿Cuáles fueron los mayores logros? En su opinión, ¿Cuáles son los factores clave para la implementación del e-gov? ¿Cambiaron con el paso del tiempo?
- 7) Respecto a la seguridad informática y considerando que la información es muy valiosa ¿Puede mencionar qué recaudos y estrategias tomaron para garantizar tanto la seguridad interna y uso correcto de los datos como la seguridad contra amenazas externas?
- 8) ¿Cree usted que el e-gov es fundamental no sólo para la participación ciudadana, también para la transparencia, rendición de cuentas y buenas prácticas de gobierno? ¿Por qué? ¿Podría mencionar, si es que lo hubo un momento considerado bisagra?
- 9) ¿Cuál diría que es la situación actual respecto a la regulación legal del e-gov teniendo en cuenta la masividad de información sensible que abarca? ¿Cuáles diría usted son “las zonas” grises que faltan regular?
- 10) ¿Cuáles cree usted que son las próximas etapas que tendrá el e-gov en Argentina? O su país.
- 11) ¿Qué métodos utilizan para medir los resultados?
- 12) ¿Quisiera agregar algo más que no haya preguntado?

8.1.1. Entrevista al informante clave 1:



Ariel Blanco Sarrailhe: Director de Seguimiento de Gestión Social. Subsecretaría de Coordinación de Gestión. Ministerios de Jefatura de Gabinete Provincia de Buenos Aires.

1) ¿cuál es/era su función en la política de e-gov?

“Fui Director de Seguimiento de Gestión Social. Subsecretaría de Coordinación de Gestión. Ministerios de Jefatura de Gabinete Provincia de Buenos Aires”.

2) Teniendo en cuenta la reticencia a la apertura de datos, ¿Cuáles fueron las estrategias implementadas para conseguir la participación de todas las agencias y ciudadanía?

“Para la participación de todas las agencias en un plan transversal de digitalización y gobierno electrónico vos necesitás una bajada de línea política. Mostrar que la cabeza del gobierno, la persona con mayor responsabilidad en la gestión quiere ir para este lado, ese es el legado que quiere dejar y trazar ese norte con este tipo de actividades. Que es la tecnología, el desarrollo tecnológico de una jurisdicción o de un gobierno. Entonces, si no tenés esa persona alineada, con una ley (reflejado en un acto público con peso de ley que quiere esto” ahí salen leyes decretos, resolución. Todas las documentaciones administrativas que le dan peso y responsabilidades y forma al plan. La ley dice “queremos un gobierno digital” el decreto dice “X jurisdicción se va a digitalizar y va a implementar despapelización y nuevas tecnologías y lo va a hacer tal áera y tal responsable” y las resoluciones dicen cómo se va a hacer “vamos a poner tantas computadoras acá, primero por un ministerio y decanta”. Necesitás que toda esa maquinaria empuje los egos y la participación de todas las reparticiones que están en un gobierno. Así logras que las agencias digan “esto se viene y tengo que empezar a agiornarse para llegar a este cometido”. Después hay una repartición que diseña el plan estratégico con todos los pasos a seguir para poder llegar al producto final que fue la despapelización. Así se hace con todo en el gobierno.

Sin embargo, si bien hay conectividad (relacionado con las redes y la capa de infraestructura técnica) el compartir información que se llama: interoperabilidad que es abrir los sistemas y se comuniquen entre sí. De hecho, se estaban sentando las bases para que en la siguiente gestión para que sea el proyecto estrella la interoperabilidad entre los sistemas de las diferentes reparticiones. Pero es clave imagínate poder hablar con: AFIP⁴⁶, RENAPER, todos los ministerios. Y poder cruzar la información y poder generar todavía más beneficios

⁴⁶ En Argentina Admnsitración Federal de Ingresos Público



para el ciudadano, porque todos los documentos que se le solicitan son documentos que en algún momento expidió alguna repartición; entonces, con mi DNI⁴⁷ e identificándome en el futuro ya está porque las reparticiones ya tienen todos los datos. Eso, en otros países ya está mucho más avanzado, en Argentina sería un golazo”.

3) ¿Qué resistencias, si es que las hubo, encontró por parte de la administración pública y de la ciudadanía respecto a la utilización del e-gov?

“Desde el punto de vista de lo que significa el papel y los problemas que acarrea el formato físico y que se tiene que pasar de mano en mano para poder llegar a un cometido. Hay personas en el medio, hay un medio físico que se puede deteriorar/perder/romper etc puede estar erróneo, un error de ortografía puede dar marcha atrás en un expediente, un error en un numerito que no se validó con otro sistema también. La gente, la administración pública plagada de usos y costumbre y vicios que hacen que a propósito o sin querer; que cuando llegás con una bola de transformación digital el que está acostumbrado a hacer las cosas de cierta manera empieza a tener miedo de: me voy a quedar sin trabajo/no voy a poder hacer estas cosas/ se me terminó el currito⁴⁸ y demás.

Así como se hizo la implementación de a poco en diferentes reparticiones, parte de esos hitos de implementación tenía que ver con la capacitación de sus empleados. Eran de carácter obligatorio y con examen. Pero cuando decís carácter obligatorio del estado siempre es relativo. Porque sale una resolución y la pueden ignorar sin embargo, no fue el caso y si alguna repartición no se quería capacitar se evidenciaba en las reuniones y se bajaba línea”.

4) ¿El resultado de implementación del e-gov se correspondió con el objetivo principal? ¿En qué varió? Casos que pueda mencionar.

“No te puedo dar una respuesta porque realmente no lo llegamos a medir en PBA. Si bien se implementó

5) ¿Puede mencionar cuál fue el benchmarking utilizado y por qué?

“Depende mucho de cada proyecto y de cada país. Estuvieron mirando lo que hizo nación y ciudad, pero también lo que hicieron Perú, Ecuador, Suecia, Finlandia donde las políticas públicas digitales son avanzadas o el ciudadano 100% digital”.

⁴⁷ Documento Nacional de Identidad en Argentina

⁴⁸ Lunfardo de Argentina para decir, en este caso, “negocio paralelo deshonesto”.



6) ¿Cuáles fueron los principales desafíos o puntos conflictivos que encontraron a la hora de iniciar la ejecución de esta política?

“Como todo gobierno lo primero es alinear los patos, que todos estén en la misma página. Priorizar por sobre otras cosas muy difícil cuando tenés un déficit tan grande en otras cosas socialmente consideradas más prioritarias como la salud pública/ educación pública / seguridad pública ¿Cómo justificás que vas a poner un montón de guita en esto cuando tal vez hay gente que no tiene trabajo o sufre hambre o no van a la escuela? Creo que una de las mayores trabas es lograr colocar correctamente las prioridades para que esto sea algo que no tenga tanta agenda mediática pero que se pueda avanzar y todos entiendan que es también una prioridad; más allá de que también tenés todo lo otro”.

7) ¿Cuáles fueron los mayores logros? En su opinión, ¿Cuáles son los factores clave para la implementación del e-gov? ¿Cambiaron con el paso del tiempo?

“Las partidas online por ejemplo. Eran trámites bastante engorrosos que tenías que ir a tu lugar donde estaba la partida donde vos naciste e ir a buscarla a un depósito... etc etc. No solo se digitalizó todo el trámite sino también todo el registro histórico. Entonces se dedicaron a buscar todo el histórico y lo pasaron a formato digital para que hasta la época de la dictadura o antes todo esté digitalizado y lo puedas hacer desde tu casa.

Crear una sociedad para poder crear una empresa y empezar a trabajar como empresa desde tu casa. Antes había que llevar un montón de papeles y ahora lo podés hacer desde tu casa en forma digital.

La historia clínica digital de los hospitales públicos de la provincia. La misma historia se comparte en formato digital y es un único archivo.

Las denuncias online donde el ciudadano puede denunciar desde robo menores hasta robos graves, denuncia por narcotráfico o apuestas ilegales, etc. Eso estaba conectado con el ministerio de seguridad y en el caso que lo requiera iba para el lado de la fiscalía. Fue conectar todas las ramas de una denuncia

Todo empezó siendo páginas web distintas, pero luego se centralizó todo en un mismo lugar y se puede ver en la página del gobierno de la provincia”.

8) Respecto a la seguridad informática y considerando que la información es muy valiosa ¿Puede mencionar qué recaudos y estrategias tomaron para garantizar tanto la seguridad interna y uso correcto de los datos como la seguridad contra amenazas externas?



“Se le dio muchísima pelota a la seguridad informática. No sé bien el proceso porque entramos en detalles tecnológicos que no manejo. Se llegó a hablar de datos biométricos. También, llegó a implementarse un sistema que venía conectado de RENAPER para hacer un fase-recognition⁴⁹ y poder empezar a sentar las bases para que los adultos mayores dejen de hacer la supervivencia haciendo la fila del banco. Pero todo requiere un montón de recursos y tiempo.

Es importante saber que en las políticas públicas digitales la tendencia no era reemplazar sino agregar nuevos canales. Hacer convivir los canales es la tendencia actual”.

9) ¿Cree usted que el e-gov es fundamental no sólo para la participación ciudadana, también para la transparencia, rendición de cuentas y buenas prácticas de gobierno? ¿Por qué? ¿Podría mencionar, si es que lo hubo un momento considerado bisagra?

“Sí, por todo lo que venimos conversando hasta ahora. Creo que el momento bisagra acá fue la despapelización, Pero cada hito digital dentro de la AP se puede considerar como un antes y un después. Y la mentalidad de que las cosas que se están pensando son para que no haya vuelta atrás, no debería haber vuelta atrás en la despapelización, espero que eso no pase nunca. De alguna forma, los indicadores: no gastar más en papel, generar más transparencia y agilidad. Si hay algún papel es porque hubo una negligencia. Otro momento fuerte pudo haber sido la inscripción online para colegios, pero todo suma absolutamente todo, como tener internet en los ministerios y en las escuelas”.

10) ¿Cuál diría que es la situación actual respecto a la regulación legal del e-gov teniendo en cuenta la masividad de información sensible que abarca? ¿Cuáles diría usted son “las zonas” grises que faltan regular?

“Siempre la tecnología va más rápido que cualquier factor humano. Creo que todo lo que lleve a digitalizar, transparentar y agilizar a un gobierno es bueno porque es para beneficiar al ciudadano. Si por algún motivo demoras la regulación, la dejás en un área gris, quiere decir que en alguna forma hay algo que no está en tus capacidades de mejorar o hay algo que necesitás hacerlo de otra forma porque necesitás que funcionen de cierta forma y después más oscuro pueden ser malversaciones o estados de corrupción. Para mí no hay un beneficio de no regular (en mi lógica de ciudadano) entiendo que internamente pueda haber un beneficio con administrar mejor el tiempo porque hay otras prioridades y no hay recursos suficientes para

⁴⁹ Reconocimiento facial digital a través de datos biométricos.



hacer la reforma del gobierno electrónico. Otras motivaciones más oscuras pueden ser el interés personal”.

11) ¿Cuáles cree usted que son las próximas etapas que tendrá el e-gov?

“Cuando tenés resuelta la parte de la infraestructura y de los sistemas donde todos usan los mismos sistemas y estos funcionan y vas barriendo paredes de información empezás a usar todas esas herramientas para darle servicios a los ciudadanos. Y más adelante, deberías poder usar esa información mejor para transformar el estado de algo reactivo en algo predictivo: que el mismo estado digital le diga al ciudadano -sabemos que sos diabético, tenés tu descuento y lo podés comprar acá. – podés inscribir a tus hijos en estas escuelas. Suena como una utopía que en Argentina no creo que suceda, pero hay otros países como Estonia que son 100% digitales”.

12) ¿Qué métodos utilizan para medir los resultados?

“Te lo debo, hubiese sido necesaria una autocrítica y más evaluación, pero faltó tiempo. La forma de medir los resultados era el seguimiento, medir los indicadores, hacer los KPI y se presentaban mes a mes. Ej: Tenés que conectar a GDEBA 50 reparticiones tu plan es así. Evaluación de impacto difícil”

13) ¿Quisiera agregar algo más que no haya preguntado?

N/A

8.1.2. Entrevista a informante clave 2:

Martín Alalú: Director General de Arquitectura de Datos Subsecretaría de Políticas Públicas Basadas en Evidencia Secretaría de Innovación y Transformación Digital Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

1) Teniendo en cuenta la reticencia a la apertura de datos, ¿Cuáles fueron las estrategias implementadas para conseguir la participación de todas las agencias y ciudadanía?

“Si bien una política de e-gov no necesariamente implica apertura de datos, sí están relacionadas, ya que para lograr la segunda resulta necesaria una considerable maduración de la primera. En este sentido muchas veces la reticencia a la apertura de datos no responde a una práctica que intenta atentar contra la transparencia, sino que es un reflejo de la escasa



digitalización de los procesos, lo cual impacta en la calidad de los datos generados. Este fue el caso de la PBA en 2015, donde prácticamente hubo una paralización de los procesos de modernización en los 2 períodos anteriores. Como parte de la política de modernización del estado (creada por Ley) se impulsó la apertura de datos, en esta línea se creó el primer portal de datos abiertos del gobierno provincial (datos.gba.gob.ar) y se instó a los ministerios a designar enlaces de datos abiertos para promover la apertura en sus respectivas jurisdicciones. Esto último se vio plasmado en un decreto, lo cual resultó clave para lograr el avance de la política ya que se trató de una orden directa de la gobernadora. Asimismo, lograr que la apertura sea consensuada junto a las áreas fue algo importante para los primeros pasos”.

8.1.3. Entrevista al informante clave 3:

Taewoo Nam (Corea del Sur): Investigador académico, consultor nacional e internacional respecto a la implementación del gobierno electrónico. Vice Dean, Graduate School of Governance, Sungkyunkwan University Associate Professor, Department of Public Administration and Graduate School of Governance at Sungkyunkwan University, Korea. Research Fellow at the Center for Technology in Government, University at Albany, State University of New York. Editorial board member for Government Information Quarterly, Policy Studies Journal, and Journal of Global I

1) ¿cuál es/era su función en la política de e-gov?

“Soy un investigador académico, examino, evalúo y aconsejo respecto a los casos de implementación del gobierno electrónico a nivel nacional/local en Corea del Sur”.

2) Teniendo en cuenta la reticencia a la apertura de datos, ¿Cuáles fueron las estrategias implementadas para conseguir la participación de todas las agencias y ciudadanía?

N/A

3) ¿Qué resistencias, si es que las hubo, encontró por parte de la administración pública y de la ciudadanía respecto a la utilización del e-gov?

“Generalmente, los gobiernos no pueden reflejar las necesidades de los ciudadanos. No pueden lograr lo que lograron hacer las organizaciones coporativas exitosas de IT (Google, Apple) y las plataformas (AirBnB, Uber). Rara vez sucede alguna innovación en el gobierno. Pero no lo estoy criticando, en cambio, afirmo que esta es la naturaleza del gobierno. El



gobierno no puede atender todas las demandas, necesidades, deseos y preferencias de todos los segmentos de la población”

4) ¿El resultado de implementación del e-gov se correspondió con el objetivo principal? ¿En qué varió?

“El resultado, el desempeño, rendimiento y evolución son conceptos diferentes. Durante la implementación puede haber expectativa sobre cómo y cuánto será el resultado de cierto proyecto. Pero el resultado final no necesariamente está vinculado con el desempeño”.

5) ¿Cuáles fueron los principales desafíos o puntos conflictivos que encontraron a la hora de iniciar la ejecución de esta política?

“Las características de los gobiernos son sumamente diversas en todo el mundo, incluso dentro de las localidades en un mismo país. Tomando como ejemplo el caso del e-gov coreano, el exceso de confianza fue el principal error. Hay varios obstáculos: la brecha digital es un obstáculo común en todos lados, aunque el nivel de adopción tecnológica varía según el país y las localidades”.

6) ¿Cuáles fueron los mayores logros? En su opinión, ¿Cuáles son los factores clave para la implementación del e-gov? ¿Cambiaron con el paso del tiempo?

“Tantos logros no se pueden enumerar de manera simple. Entre ellos destaco el proyecto de anti-corrupción de Seul iniciado en el 2000 y fue resonante en todo el mundo. Recientemente, el desarrollo a través de BIG DATA de las rutas de tránsito público pueden servir como ejemplo.

“Mi opinión cambio con el paso del tiempo debido a que muchas naciones occidentales ya ingresaron en una etapa diferente de la IA y la automatización. Sin embargo, los países en vías de desarrollo siguen en la fase de construcción de la infraestructura TIC. Hay varios factores críticos para el éxito. EL liderazgo (el interés del líder) debe ser unos de los factores más importantes en todos los países”.

7) Respecto a la seguridad informática y considerando que la información es muy valiosa ¿Puede mencionar qué recaudos y estrategias tomaron para garantizar tanto la seguridad interna y uso correcto de los datos como la seguridad contra amenazas externas?

“N/A”



8) ¿Cree usted que el e-gov es fundamental no sólo para la participación ciudadana, también para la transparencia, rendición de cuentas y buenas prácticas de gobierno? ¿Por qué? ¿Podría mencionar, si es que lo hubo un momento considerado bisagra?

“El gobierno electrónico en sí mismo no promete la transparencia y la participación democrática. Es sólo una herramienta para la participación y la transparencia. Puede ser una herramienta eficiente pero no tan eficiente. La participación fue ineficiente antes de la era del e-gov pero se está volviendo más eficientes en la era posterior al e-gov”.

9) ¿Cuál diría que es la situación actual respecto a la regulación legal del e-gov teniendo en cuenta la masividad de información sensible que abarca? ¿Cuáles diría usted son “las zonas” grises que faltan regular?

“La IA, drones y privacidad requieren de un nivel apropiado de regulación; ni muy estricto ni muy laxo”.

10) ¿Cuáles cree usted que son las próximas etapas que tendrá el e-gov?

“La próxima etapa podría ser una sociedad administrada a través de la inteligencia artificial”.

11) ¿Qué métodos utilizan para medir los resultados?

N/A

12) ¿Quisiera agregar algo más que no haya preguntado?

N/A

8.1.4. Entrevista al informante clave 4:

Ricardo Corrêa Gomes (Brasil): Funcionario público y profesor universitario. Ricardo Corrêa Gomes é pós-doutor pela Georgia State University (2014), onde desenvolveu teorias sobre a importância do Pensamento Crítico na Formação do Gestor Público; Doutor em Gestão Pública pela Aston Business School (2003), onde defendeu a tese “Does Stakeholder Matter for Public Organizations?”; Mestre em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e Empresas (EBAPE) (1995), onde defendeu a dissertação “Gestão pela Qualidade Total em Órgãos Públicos: a experiência da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro” e graduação pela Fundação Educacional Serra dos Órgãos (1985). É Bolsista PQ-1D do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq); É professor adjunto da Escola de Administração e Economia da Fundação Getúlio Vargas. Aposentou-se como



professor Associado IV da Universidade de Brasília; É Vice-Presidente para América Latina e Caribe da International Research Society for Public Management; É editor adjunto da Revista de Administração Pública - RAP. É membro do Conselho Editorial dos seguinte periódicos: Public Management Review, International Journal of Public Sector Management, Finance and Accountability Management, Journal of Public and Private Healthcare Management and Economics e Organizações & Sociedade e Revista do Serviço Público. Atua como orientador de teses de doutorado e mestrado nas áreas de administração pública, teoria de stakeholders, estratégia no setor público e governança do setor público. Prêmio de melhor artigo da Divisão de Administração Pública do ENANPAD 2017}

1) ¿cuál es/era su función en la política de e-gov?

“Soy un funcionario público de Brasil. Hace 23 años que trabajo en universidades. Durante este tiempo, estuve presente a lo largo de la implementación, para varios fines, del gobierno electrónico: pago de sueldos, pago de impuestos, cuentas bancarias y demases. Recientemente, me jubilé y todo el proceso se realizó sin imprimir un solo papel”.

2) Teniendo en cuenta la reticencia a la apertura de datos, ¿Cuáles fueron las estrategias implementadas para conseguir la participación de todas las agencias y ciudadanía?

“Hasta donde sé el principal problema al implementar el gobierno electrónico es doble: los funcionarios públicos quienes usarán el sistema y los ciudadanos quienes no están preparados para hacerlo. Usar el formato digital en vez del papel genera inseguridad para algunas personas. No creen que sea algo seguro o correcto. Sospechan que alguien hará algún daño. Los funcionarios públicos son reticentes al cambio, “usos y costumbres”. El principal error de los gobiernos es no informar a las personas como corresponde”.

3) ¿Qué resistencias, si es que las hubo, encontró por parte de la administración pública y de la ciudadanía respecto a la utilización del e-gov?

“Como mencioné, la cultura es el principal asunto. Ambos (ciudadanos y funcionarios) están acostumbrados a cierta manera de hacer las cosas y son sumamente reticentes al cambio. Actualmente, en Brasil, los ciudadanos pueden obtener información sobre finanzas, salarios y proyectos sobre el gobierno federal y algunos gobiernos regionales. Dudo que el 10% de la población haga eso. Necesitamos recordar que todavía tenemos mucha gente que no posee los



medios para acceder a los sitios web del gobierno ni entienden la información que encontrarán allí. A pesar de eso cada vez más personas utilizan la telefonía móvil para sus actividades cotidianas”.

4) ¿El resultado de implementación del e-gov se correspondió con el objetivo principal? ¿En qué varió? Casos que pueda mencionar. Ej: en Corea la implementación fue con la expectativa de vigilar a la población pero resultó lo opuesto.

“No lo creo. Por ejemplo, transparencia.gov.br donde los ciudadanos pueden ver los datos financieros sobre el gobierno federal. Este sitio web recibe un millón de visitas por mes, según las estadísticas de este portal. Esta cifra representa 0.5% de la población total. Esta cifra es muy pequeña como para afirmar que el gobierno es transparente”

5) ¿Cuáles fueron los principales desafíos o puntos conflictivos que encontraron a la hora de iniciar la ejecución de esta política?

“Mi impresión es que el gobierno tiene que presionar con más fuerza para hacer que la información sea más accesible y transparente para la sociedad. El factor clave es la información. Las personas no se involucran en las actividades que no comprenden. A mayor información mayor nivel de participación”.

6) ¿Cuáles fueron los mayores logros? En su opinión, ¿Cuáles son los factores clave para la implementación del e-gov? ¿Cambiaron con el paso del tiempo?

“La transacción de todos los tipos de impuestos. Al igual que los documentos personales, consultas y procedimientos judiciales, entre otros”.

7) Respecto a la seguridad informática y considerando que la información es muy valiosa ¿Puede mencionar qué recaudos y estrategias tomaron para garantizar tanto la seguridad interna y uso correcto de los datos como la seguridad contra amenazas externas?

N/A

8) ¿Cree usted que el e-gov es fundamental no sólo para la participación ciudadana, también para la transparencia, rendición de cuentas y buenas prácticas de gobierno? ¿Por qué? ¿Podría mencionar, si es que lo hubo un momento considerado bisagra?

“Hay varios estudios empíricos que se concentran en este tema. En mi opinión, el momento bisagra es la revolución de la telefonía móvil en todo el mundo. Actualmente, hay más celulares que habitantes en Brasil. Con el tiempo, las personas comienzan a entender todas las funciones que tiene un celular y todo lo que pueden hacer con él”.



9) ¿Cuál diría que es la situación actual respecto a la regulación legal del e-gov teniendo en cuenta la masividad de información sensible que abarca? ¿Cuáles diría usted son “las zonas” grises que faltan regular?

“Creo que en términos de regulación el gobierno está haciendo un buen trabajo, pero no soy experto en este campo como para asegurarlo”.

10) ¿Cuáles cree usted que son las próximas etapas que tendrá el e-gov?

“Al gobierno electrónico le está yendo bastante bien, pero las ciudades inteligentes todavía se encuentran en una etapa embrionaria. En Brasil hay varias ciudades consideradas inteligentes, pero no las veo en la misma etapa de evolución que en otros países”.

11) ¿Qué métodos utilizan para medir los resultados?

N/A

12) ¿Quisiera agregar algo más que no haya preguntado?

N/A

8.1.5. Entrevista al informante clave 5:

Dmitrii Trutnev Rusia: – Supervisor of electronic government implementation process in Russia and other countries. Deputy Director eGovernance Center of ITMO University Certified Information Systems Auditor - CISA, PRINCE2® Practitioner, PRINCE2® Agile Practitioner, PMPPeopleCert PRINCE2® Approved Trainer and Invigilator

1) ¿cuál es/era su función en la política de e-gov?

“Soy investigador y analista del proceso de creación del gobierno electrónico y sus impactos en la sociedad. También, periódicamente, participo en los proyectos de implementación de e-gov/e-governance en Rusia y otros países”.

2) Teniendo en cuenta la reticencia a la apertura de datos, ¿Cuáles fueron las estrategias implementadas para conseguir la participación de todas las agencias y ciudadanía?

N/A

3) ¿Qué resistencias, si es que las hubo, encontró por parte de la administración pública y de la ciudadanía respecto a la utilización del e-gov?

“En Rusia, el gobierno no busca dar explicaciones sobre los motivos y las metas de sus decisiones. En el caso de la implementación de los proyectos para el gobierno electrónico,



esto conllevó a la falta de respaldo por parte de los ciudadanos, la baja calidad de los servicios online y la baja adopción en a vida cotidiana”.

4) ¿El resultado de implementación del e-gov se correspondió con el objetivo principal? ¿En qué varió? Casos que pueda mencionar.

“Si el resultado esperado es el hecho de la existencia del e-gov en sí mismo, entonces ese resultado siempre se obtiene (Responde sonriente). El proceso de introducción del gobierno electrónico es muy multifacético y debería implementar los cambios coordinados en áreas como la legislación, los recursos informáticos, estructuras organizacionales, infraestructura, personas y sus habilidades y motivaciones. En estas circunstancias, crear planes con fechas exactas, presupuestos y resultados esperados es una tarea muy difícil. Muy rara vez los planes implementados resultan como fueron planeados inicialmente”.

5) ¿Cuáles fueron los principales desafíos o puntos conflictivos que encontraron a la hora de iniciar la ejecución de esta política?

“En mi opinión, el error más serio que comenten más seguido los gobiernos es el establecimiento incorrecto de metas: en vez de resolver los verdaderos problemas, el objetivo y el resultado esperado se establecen como la mismísima creación del gobierno electrónico. Como resultado no se hace foco en la resolución de problemas urgentes y se reduce la motivación y respaldo para las acciones planificadas ya que estas no conducen a la resolución de los problemas urgentes”. “Uno de los factores críticos es la participación de los ciudadanos en los proyectos y programas de desarrollo para el gobierno electrónico. Esto requiere de la voluntad política y sin la participación de los ciudadanos en la esfera política del país, es poco probable que la situación evolucione favorablemente”.

6) ¿Cuáles fueron los mayores logros? En su opinión, ¿Cuáles son los factores clave para la implementación del e-gov? ¿Cambiaron con el paso del tiempo?

“Un portal único estatal que ofrece una gran cantidad de servicios estatales que son más convenientes que los convencionales, pero de menor calidad que en otros países. Además de ofrecer servicios públicos, la utilización de las herramientas del e-gov para mejorar la calidad de la administración pública es casi imperceptible”.



7) Respecto a la seguridad informática y considerando que la información es muy valiosa ¿Puede mencionar qué recaudos y estrategias tomaron para garantizar tanto la seguridad interna y uso correcto de los datos como la seguridad contra amenazas externas?

N/A

8) ¿Cree usted que el e-gov es fundamental no sólo para la participación ciudadana, también para la transparencia, rendición de cuentas y buenas prácticas de gobierno? ¿Por qué? ¿Podría mencionar, si es que lo hubo un momento considerado bisagra?

“Lamentablemente, hay que admitir que hay poca evidencia documentada al respecto. No puedo proporcionar vínculos (links) específicos, pero puedo intentar enumerar algunos ejemplos:

- *Reducción radical de la cantidad de funcionarios públicos y los costos asociados.*
- *Mejorar la transparencia de los servicios electrónicos a través de la formulación, publicación e implementación clara de las reglas para su provisión e incrementar la previsibilidad de sus resultados*
- *Aumentar la confianza de los ciudadanos en el gobierno*
- *Etc”.*

9) ¿Cuál diría que es la situación actual respecto a la regulación legal del e-gov teniendo en cuenta la masividad de información sensible que abarca? ¿Cuáles diría usted son “las zonas” grises que faltan regular?

“99% de las regulaciones normativas adoptadas recientemente establecen mayores requisitos para asegurar la información del gobierno. Las otras áreas no son una prioridad”.

10) ¿Cuáles cree usted que son las próximas etapas que tendrá el e-gov?

“Parece que el centro de atención está virando del E-gov hacia las ciudades inteligentes para asegurar la información y la soberanía. Quizás sea solo mi pesimismo, pero yo observe que las acciones en esta dirección del e-gov se realizan formalmente y sin expectativas de tener efectos significativos”.

11) ¿Qué métodos utilizan para medir los resultados?

N/A

12) ¿Quisiera agregar algo más que no haya preguntado?



“Rusia es muy grande y en su territorio es posible encontrar ejemplos de la creación exitosa de las soluciones del gobierno electrónico. Lamentablemente, este es un mérito de los entusiastas individuales y se logra casi a trasmano de la política estatal existente”.

8.1.6. Entrevista a informante clave 6:

Magdalena Acuña: Subsecretaria del ministerio de modernización a cargo de la estrategia de back-end y front-end digitalización y trámites online y todo lo que eran servicios presenciales telefónicos y online, ciudadano 360 y todo lo que es el -puertas adentro-expediente electrónico y agilización del proceso hacia adentro del gobierno además de la estrategia de innovación y datos abiertos. A cargo de planificar y ejecutar la publicidad de los actos de gobierno y políticas públicas. Asistir a las diferentes áreas y al Intendente con su relación con los medios y periodistas. Estrategia digital, masiva y directa. Monitoreo de la opinión pública. Transformación digital e innovación: Acompañamos a las organizaciones para superar los desafíos de transformación digital. Asesoramiento estratégico, talleres de capacitación y gestión de programas. Comunicación estratégica: desarrollo de posicionamiento estratégico y mensajes. Implementación y seguimiento. Formación y desarrollo de capacidades.

1) ¿cuál es/era su función en la política de e-gov?

“Subsecretaria del ministerio de modernización de PBA a cargo de la estrategia de back-end y front-end”

2) Teniendo en cuenta la reticencia a la apertura de datos, ¿Cuáles fueron las estrategias implementadas para conseguir la participación de todas las agencias y ciudadanía?

“Durante mi gestión se aprobó la ley de modernización de la PBA (ley 14.828) en esa ley se establece una política de datos abiertos y obliga a todas las áreas a tener acceso a las áreas de información para facilitar la interoperabilidad, etc. Esa ley la escribimos nosotros y se aprobó durante el año 2016⁵⁰. Para que te des una idea la CABA⁵¹ no tiene ley de

⁵⁰ La entrevistada hace hincapié en las fechas y proyectos, ya que durante esa gestión se lograron avances inéditos e impensados en el área de modernización de PBA. A medida que evoluciona la entrevista, se entiende que las gestiones anteriores no tuvieron, como parte de su agenda, en cuenta la modernización. La gestión posterior, está haciendo esfuerzos para desmantelar lo logrado por la gestión 2016-2020.

⁵¹ Ciudad de Buenos Aires.



modernización. Sucede que, y ahí permitime disentir porque trabajé 15 años en diferentes áreas del gobierno, y te digo lo siguiente: Hay una cuestión de sesgo respecto a que la gente no quiere compartir información (“porque la información es poder”), hay un poco de eso. Sobre todo en la PBA, pero la realidad es que eso no es lo que más conflicto genera. El conflicto se genera más que nada porque la gente no tiene ni las herramientas ni el conocimiento para entender la importancia de los datos, la gente (los empleados públicos) está todavía más atrás. Es el miedo al cambio.

Lo que pasaba muchas veces es que yo mandaba a los equipos a buscar X información y las mismas áreas no la tenían: La tenían anotada en una planilla, no estaba procesada o no sabían por qué la queríamos. Hay que hacer toda una red anterior a estos pasos porque es mucha la distancia entre las diferentes áreas. Pasa por el desconocimiento: no se sabe qué información tiene, para qué sirve, por qué la tienen, qué información genera. Tampoco tienen la tecnología o la formación para poder procesar eso. Nos pasaba ir a una reunión y la gente decía: no sé no sé qué información tengo. Tampoco estaban estandarizados los procedimientos de toma de datos entonces cada uno, por ejemplo: cada hospital y cada médico tomaba nota de lo que le parecía. Entonces era imposible hacer una cruz de datos.

Te voy a dar un ejemplo puntual. No sabés el tiempo que nos llevó saber cuántos empleados tenía la PBA, porque los ministerios tenían diferentes nóminas⁵². Al no tener un acuerdo básico consensuado de cada indicador y de cómo se va a medir, no es una cuestión de reticencia sino una cuestión de no saber y la vergüenza de que las áreas tenían que admitir que no sabían asuntos básicos pertinentes a sus áreas.

Lo que hicimos fue impulsar una ley madre y luego sacar decretos para ir obligando a las áreas a dar determinados data sets. Se fueron eligiendo en función de la complejidad. Por ejemplo: buscar un conjunto de datos fehacientes y empezar a trabajar con ellos. Se trabajaba con los equipos y las áreas para mejorar eso.

Respecto a la ciudadanía, tengo una postura particular respecto a la apertura de datos. Lo que es transparencia activa creo que es algo que le interesa a la ciudadanía, lo que es una apertura de datos no creo que le interese al ciudadano más allá de ser una cuestión moralmente correcta. Sí le puede interesar a algún privado para hacer un estudio y armar un

⁵² El empleado público en Argentina tiene diferentes estatutos, por ejemplo: estará en planta permanente, transitoria o ser contratado. Cada uno de ellos goza de un régimen de contratación particular.



producto en función de esa demanda o a algún estudioso/académico. El ciudadano común prefiere tener los servicios digitalizados, porque es algo que le cambia la vida. Los datos abiertos son moralmente correctos, como la DDJJ”.

3) *¿Qué resistencias, si es que las hubo, encontró por parte de la administración pública y de la ciudadanía respecto a la utilización del e-gov?*

4) *¿El resultado de implementación del e-gov se correspondió con el objetivo principal? ¿En qué varió? Casos que pueda mencionar.*

“¡Uff, es muy amplia la pregunta! En términos generales te diría que la expectativa vs la realidad fue una subestimación de la realidad, por eso hoy te hablo desde este lugar. Fue una subestimación pensar que íbamos a lograr un montón de objetivos que se demoraron muchísimo más de lo que esperábamos y se truncaron muchos de ellos, se siguió avanzando pero a paso de tortuga, mi área se dividió en dos subsecretarías.

Para darte un ejemplo: uno de los proyectos que a mi me encantaba, pero no se llegó a sacar adelante era la aceptación de trámites. Se necesitaban de oficinas multiorganismo de atención al ciudadano que pudiera pedir el turno digitalmente, acceder ahí a todos los servicios de la PBA desde un solo lugar. Pensábamos inaugurar el primer año la primera y fue el año pasado⁵³, o sea tres años de demora. Y eso dentro de un conjunto de varias complicaciones dentro del contexto. Por ejemplo, el diagnóstico inicial profundo tardó en hacerse, se hizo uno más superficial para avanzar. Porque ya teníamos previsto que estuvieran abiertas algunas oficinas, o sea hubo una dificultad de diagnóstico, un contexto poco favorable, dificultad política, resistencias de los propios ministros que no tenían gobernanza sobre sus propias áreas porque no sabían cómo funcionaban sus propios trámites (acababan de llegar). Creo que hubo una subestimación de la expectativa contra la situación real.

5) *¿Cuáles fueron los principales desafíos o puntos conflictivos que encontraron a la hora de iniciar la ejecución de esta política?*

“partimos de situación de que no había internet en la oficina de la gobernadora, entonces, imagínate que cuando se iba a pedir plata al gobierno nacional o a los organismos internacionales para poder promover la política de modernización del estado te decían -Pero no hay cloacas- y tenían razón, pero tampoco tenía internet la gobernadora, tenés que trabajar las dos cosas en paralelo. Por supuesto hay mucha más concientización sobre la importancia

⁵³ 2019 en vez de 2016



de las cloacas, que sobre la importancia de digitalizar y hacer un estado ágil, innovador y capaz de dar respuesta a las necesidades de los ciudadanos. De todos modos, el mismo atraso del que te hablo de 30 años en modernización también lo sufren la salud pública, la educación, etc. Entonces frente a esas dos cosas yo creo que la política de modernización fue una prioridad, pero a los equipos se nos hizo mucho más difícil empujarlo por una falta de concientización de todos, desde los ministros hasta los equipos medios y los empleados en sí mismos.

Se hicieron muchos avances, mucho menos de los que hubiéramos querido y la agenda pública, tampoco es de tanto interés. Considerando la situación en la que se encuentra la PBA si a alguien le decís -podés sacar X en forma digital- suena un poco superficial. En cambio, en CABA es otro cuento a esto le podrías todos los cañones de comunicación porque la ciudadanía está preparada para esto, está interesa y lo desea”.

6) ¿Cuáles fueron los mayores logros? En su opinión, ¿Cuáles son los factores clave para la implementación del e-gov? ¿Cambiaron con el paso del tiempo?

7) Respecto a la seguridad informática y considerando que la información es muy valiosa ¿Puede mencionar qué recaudos y estrategias tomaron para garantizar tanto la seguridad interna y uso correcto de los datos como la seguridad contra amenazas externas?

8) ¿Cree usted que el e-gov es fundamental no sólo para la participación ciudadana, también para la transparencia, rendición de cuentas y buenas prácticas de gobierno? ¿Por qué? ¿Podría mencionar, si es que lo hubo un momento considerado bisagra?

9) ¿Cuál diría que es la situación actual respecto a la regulación legal del e-gov teniendo en cuenta la masividad de información sensible que abarca? ¿Cuáles diría usted son “las zonas” grises que faltan regular?

10) ¿Cuáles cree usted que son las próximas etapas que tendrá el e-gov?

“En PBA lo que observo es un retroceso, se busca volver al formato papel, lamentablemente. Hubo poco tiempo de adaptación a estas políticas, lamentablemente la implementación duró más de lo que queríamos, entonces no se logró afianzar. Si el gobierno digital se hubiera convertido en un uso y costumbre la gente no quería que lo sacaran, sería mucho más difícil. Las normativas que implementamos son muy fáciles de deshacer, solo se necesita un decreto para desarmar lo que costó mucho armar”.

11) ¿Qué métodos utilizan para medir los resultados?



“Había un área de evaluación en 2017 creada y desarrolló una forma para medir el impacto. Se puede saber cuántos expedientes se hicieron pero no creo que cuenten cuántos ciudadanos van a las oficinas”.

12) ¿Quisiera agregar algo más que no haya preguntado?

“Respecto a política digital es muy abarcativo, es enorme. Todo está orientado a un ciudadano que fue evolucionando y el estado no pudo ser capaz de interpretar la interacción con ese ciudadano. Por ejemplo: el sistema de expediente electrónico interno, trámites, innovación. En algunos países desarrollados esa evolución fue más pareja en el caso de la PBA la desinversión fue de 30 años. Con lo cual tuve que licitar desde computadoras porque no había, hasta comprar el data center, que tardó un año para poder tener los datos con seguridad y software suficiente como para poder soportar una política de modernización del estado.

Se hicieron avances sustanciales, pero ni siquiera con cuatro años más hubiera alcanzado para cumplir todo. Se logró tener data centers y la eliminación del formato papel y la erradicación de los empleados carretilleros⁵⁴, de esa situación se pasó al GDBA. Se licitó la red de conexión, recordá que hablamos de 17 millones de habitantes en PBA.

También había un ciudadano cadete hacía referencia a que el ciudadano, para lograr que el estado se moviera, se tenía que movilizar para darle al estado todas las herramientas que el estado ya tenía. Ahí empieza el debate de la propiedad de la información porque los ciudadanos dicen: -no porque mis datos tal cosa...- Pero se olvidan que los datos los genera el estado, sabe perfectamente en qué hospital y bajo qué condiciones nació tu hijo, dónde te casaste etc. El estado lo sabe todo el problema es que no sabe administrar la información. Al no tener esa capacidad de administración de información como lo puede tener un privado, se arman compartimientos estancos, entonces el estado le pregunta al ciudadano las cosas que el mismo estado genera. El ciudadano cadete se da por esta dificultad del estado de procesar la información y generar la interoperabilidad para facilitarle la vida al ciudadano y ser incapaz de competir con el resto de las instituciones y empresas que sí se modernizaron.

8.1.7. Entrevista informante clave 7:

⁵⁴ Empleados cuyo trabajo era llevar carretillas llenas de expedientes de una dependencia a la otra



Margus Noormaa: Head of RIA: Director General of the Estonian Information System Authority

1) ¿cuál es/era su función en la política de e-gov?

“Sirvo como funcionario público desde comienzos de 1990, participé en varios proyectos de gobierno electrónico como los e-taxes⁵⁵ (implementación y ejecución”.

2) Teniendo en cuenta la reticencia a la apertura de datos, ¿Cuáles fueron las estrategias implementadas para conseguir la participación de todas las agencias y ciudadanía?

“Creo que no hubo ningún tipo de resistencia desde la administración pública. Desde el comienzo se dejó muy en claro que el e-gov facilitaría la vida cotidiana. Desde el punto de vista de los ciudadanos fue una cuestión de confianza en el gobierno. Llevó unos 3-4 años para que las personas comenzaran a confiar más en el gobierno, pero eso ya no es un problema.

El proceso fue muy rápido. No hubo mucha estrategia ni planificación extendida. El objetivo era implementarlo rápidamente más el apoyo del gobierno”.

3) ¿Qué resistencias, si es que las hubo, encontró por parte de la administración pública y de la ciudadanía respecto a la utilización del e-gov?

“La cuestión básica siempre es: ¿Qué tipo de problema vamos a resolver? Y por supuesto, cómo pasar del formato papel al proceso digital. Generalmente, el enfoque va a ser diferente siempre. El error más común es que se mantiene la presión por mantener el formato papel en paralelo con el formato digital”.

4) ¿El resultado de implementación del e-gov se correspondió con el objetivo principal? ¿En qué varió? Casos que pueda mencionar.

“Generalmente sí. Hubo algunos casos donde hubo diferencias entre el resultado y las expectativas, pero fueron pocas veces.”

5) ¿Cuáles fueron los principales desafíos o puntos conflictivos que encontraron a la hora de iniciar la ejecución de esta política?

N/A

6) ¿Cuáles fueron los mayores logros? En su opinión, ¿Cuáles son los factores clave para la implementación del e-gov? ¿Cambiaron con el paso del tiempo?

“Hay varios logros para destacar. Entre ellos:

⁵⁵ Impuestos digitales



- *Internet es un derecho social*
- *Cada ciudadano tiene su ID electrónica*
- *99% de los servicios están online*
- *Los ciudadanos confían en las e-soluciones*
- *Todos los servicios son digitales por defecto*
- *Se puede iniciar una compañía en pocas horas*
- *Digitalización de la historia clínica*
- *Prescripciones digitales*
- *Medicina personalizada*
- *Somos la base de la OTAN, la CCDCOE y la agencia de IT de la UE*
- *Poseemos la embajada de datos y somos pioneros en blockchain*
- *Transporte y encomiendas sin conductores*

7) Respecto a la seguridad informática y considerando que la información es muy valiosa ¿Puede mencionar qué recaudos y estrategias tomaron para garantizar tanto la seguridad interna y uso correcto de los datos como la seguridad contra amenazas externas?

“La seguridad informática es importante. Este es un pre-requisito para que todos los e-services funcionen. Sin la seguridad y la protección de los datos, no pueden existir los e-services. Tenemos reglas a nivel nacional y europeo respecto a este asunto. Afortunadamente, en la actualidad, ya no es necesario explicarle a las personas que tienen que abordarse y atenderse constantemente. Creo que la mayoría de las áreas principales están cubiertas y no tenemos grandes trabas en este tema.

8) ¿Cree usted que el e-gov es fundamental no sólo para la participación ciudadana, también para la transparencia, rendición de cuentas y buenas prácticas de gobierno? ¿Por qué? ¿Podría mencionar, si es que lo hubo un momento considerado bisagra?

“Uno de los cambios más importantes es que los datos en Estonia le pertenecen a sus ciudadanos. Ellos pueden ver a través del portal del estado quién utilice su información. Todo el proceso de adquisición es digital y no es posible hacerlo de otro modo. Entonces, usamos



de manera abarcativa la firma digital. Todos los ciudadanos tienen una ID Card⁵⁶ con un Código de identificación único. Todas las transacciones se registran y pueden revertirse, de ser necesario. Hay muchos otros ejemplos positivos."

9) ¿Cuál diría que es la situación actual respecto a la regulación legal del e-gov teniendo en cuenta la masividad de información sensible que abarca? ¿Cuáles diría usted son “las zonas” grises que faltan regular?

Luego de nuestra experiencia con los cyber ataques de 2007 desarrollamos la KSI blockchain technology. Además de asegurar los e-servicios, como e-law y e-court, con blockchain. Con este sistema en las redes del gobierno, los historiales no pueden re-escribirse y la autenticidad de los datos electrónicos puede probarse matemáticamente. En resumen, nadie, ningún hacker, administrador de sistema, ni siquiera el mismo gobierno pueden manipular los datos.

Estonia tiene el ejercicio de cyber defensa en tiempo real más avanzado del mundo “Locked Shield”. Se realiza anualmente en la conferencia CYCON. Estos ejercicios se realizan desde el 2008.

10) ¿Cuáles cree usted que son las próximas etapas que tendrá el e-gov?

“Es muy probable que los e-servicios se vuelvan “invisibles”. Quiero decir, que los ciudadanos ya no tendrán que solicitar ciertos servicios, sino que los recibirán cuando los necesiten. Por ejemplo: servicios sociales, pensiones por discapacidad, ayudas para los hijos y otros servicios del estilo”.

11) ¿Qué métodos utilizan para medir los resultados?

N/A

12) ¿Quisiera agregar algo más que no haya preguntado?

“Para una implementación exitosa, en primer lugar, las funciones y responsabilidades tienen que estar claramente definidas: quién es el cliente, quién es el dueño del e-service⁵⁷, quién solicita el producto, quién lo respalda, etc. En segundo lugar, debe haber una misión y

⁵⁶ Equivalente a DNI en Argentina

⁵⁷ Servicio electrónico



propósitos claramente establecidos. Y, por supuesto, tiene que quedar claro para todas las partes involucradas cuál es el problema que estamos solucionando. No es muy diferente de cualquier Proyecto típico de desarrollo”.

8.1.8. Entrevista a Informante clave 8:

Fernando Banegas: Fernando Benegas, Secretario de Innovación y Transformación Digital.

1 ¿cuál es su función en la política de e-gov?

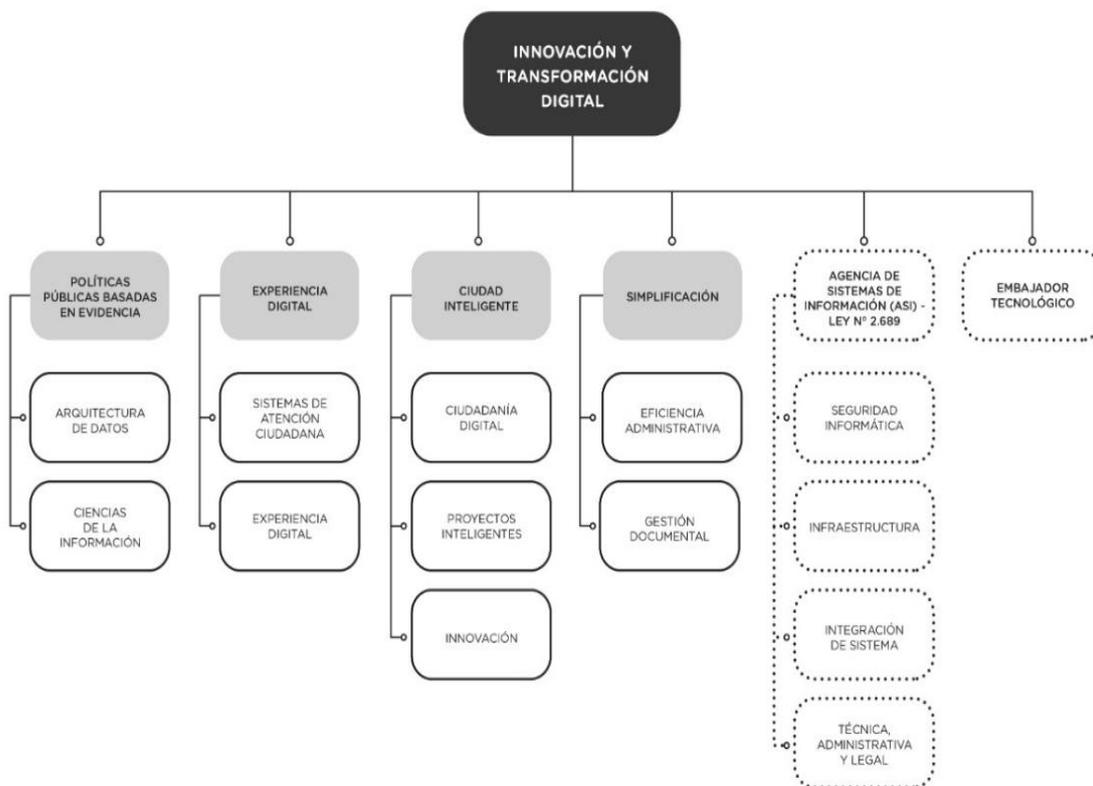
“Soy Secretario de Innovación y Transformación Digital, la nueva secretaría de la Ciudad de Buenos Aires creada con el fin de mejorar la vida de los vecinos trabajando junto a las áreas de gobierno y al ecosistema público-privado, a través de la innovación y la transformación tecnológica de la Ciudad”.

Nuestros objetivos:

- *Continuar desarrollando servicios digitales desde el gobierno y actualizar los existentes, para mejorar la experiencia en la ciudad y facilitar la interacción con el gobierno.*
- *Conducir hacia un gobierno inteligente. Modernizar la gestión del GCBA a través de herramientas y procesos eficientes, trazables y basados en evidencia.*
- *Incrementar la capacidad y calidad de la infraestructura tecnológica de la ciudad como base de la modernización del gobierno.*
- *Trabajar en conjunto con las academias y las empresas para posicionar al GCBA como referente local, nacional e internacional en materia de innovación.*



Estructura de la Secretaría





Desde cada una de nuestras áreas tenemos un rol fundamental en continuar con las políticas de e-government que se vienen realizando en las últimas gestiones fomentando hacia un gobierno inteligente.

– *Subsecretaría de Ciudad Inteligente: Diseñamos soluciones innovadoras que mejoren la vida de los vecinos a partir del entendimiento de las transformaciones sociales y los avances tecnológicos.*

– *Subsecretaría de Políticas Públicas basadas en evidencia: Buscamos ser una ciudad líder en gestión de datos para brindar servicios de manera más eficientes e innovadora.*

– *Subsecretaría de Experiencia Digital: Mejoramos la relación del ciudadano con el gobierno a través de la experiencia digital personal y única.*

– *Simplificación: Buscamos simplificar procesos internos y de cara al vecino e implementar reingenierías que mejoren la eficiencia administrativa.*

– *ASI (agencia de sistemas de información): Nos encargamos de la actualización y mantenimiento de la plataforma tecnológica de la Ciudad.*

2) *¿Cree usted que el e-gov es fundamental no sólo para la participación ciudadana, también para la transparencia, rendición de cuentas y buenas prácticas de gobierno? ¿Por qué?*

“Es importante diferenciar Gobierno Electrónico y Gobierno Abierto. Un gobierno abierto es el que establece las pautas para la transparencia de datos y brinda confianza en los ciudadanos, pero para lograrlo se necesita contar con una estructura de Gobierno Electrónico. El Gobierno Electrónico o E-gobierno es el que usa la tecnología (TIC's, IA, Big Data, Open Source technology) en todas las actividades del estado para alcanzar dichos fines: participación ciudadana, agilidad, simplificación, mayor transparencia y buenas prácticas.

El primer paso hacia un gobierno electrónico es la digitalización (eliminar el papel), y un segundo paso es la interoperabilidad de los sistemas. La Ciudad de Buenos Aires fue la primera en implementar estos cambios, luego el modelo se llevó a nivel país a partir de 2016.

Implementar un gobierno electrónico implica contar con la herramienta más eficiente y eficaz para entregar servicios rápidos y transparentes a los ciudadanos. Debemos seguir trabajando en ese proceso, actualizando permanentemente las plataformas existentes,



desarrollando nuevas, pero también enfocando ya hacia un gobierno inteligente, donde se pase del paradigma de un ciudadano haciendo trámites digitales, hacia el paradigma de un gobierno simplificando el trámite para el ciudadano.

Hay que seguir trabajando en la interoperabilidad de los sistemas públicos y privados, y en la simplificación de los procesos actuales”.

3) ¿Cuál diría que es la situación actual respecto a la regulación legal del e-gov teniendo en cuenta la masividad de información sensible que abarca?

“Considero que estamos avanzados en esta situación, pero que debemos hacer esfuerzos por anticiparnos a los rápidos avances de la tecnología y los efectos que tienen en la sociedad, y estar preparados con las regulaciones necesarias.

Se han implementado normativas para avanzar con el gobierno electrónico, y desarrollar cambios necesarios en los últimos años. Ahora estamos en un momento donde debemos explorar y anticiparnos a lo que se viene relacionado a la privacidad de datos, el uso de la inteligencia artificial en todos los ámbitos de nuestras vidas, los avances de la biotecnología, tecnología y salud, movilidad, nuevas economías, entre otros. La regulación legal es esencial para garantizar el uso responsable de las tecnologías para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos”.

7) ¿Cuáles fueron los mayores logros? En su opinión, ¿Cuáles son los factores clave para la implementación del e-gov? ¿Cambiaron con el paso del tiempo?

“Se logró con éxito la primera etapa de digitalización y la segunda de interoperabilidad (incluyendo también políticas de capacitación para habilidades digitales). Se avanzó hacia un e-gobierno con éxito: desarrollo de nuevas herramientas tecnológicas, instalación de cambios en la cultura organizacional, y reingeniería de procesos a partir del uso de las tecnologías de información. Ahora estamos trabajando en un gobierno inteligente que utilice toda la información y herramientas para ofrecer procesos más simples, ágiles y eficientes al ciudadano.

Algunos proyectos para esta gestión en la Ciudad de Buenos Aires:



1- *Identidad Digital ÚNICA. Vamos a potenciar el uso y desarrollo de identidad digital para facilitar la experiencia de acceso a los servicios de la ciudad. ¿Cómo? Desarrollando una carpeta ciudadana única (un solo lugar y un solo usuario desde donde se gestione todo), disponibilizando la firma digital y creando un buzón digital para recibir toda la información de la ciudad.*

2- *Wi Fi en la ciudad. Este servicio ya existe en gran parte de la ciudad, pero hay mucho desconocimiento. Vamos a llevar adelante una estrategia de relanzamiento, y de mayor difusión. También vamos a generar una experiencia de contenido personalizado para cada usuario por georeferencia. Y como tercer punto, vamos a desplegar el servicio a barrios vulnerables.*

3- *BOTI, el chat de Whats App de la ciudad. A un año de su implementación ya cuenta con casi 1 millón de usuarios únicos. Para su desarrollo, el proyecto tomó referentes de cada una de las áreas de Gobierno para recolectar y procesar información, centralizarla y luego volcarla a una plataforma de inteligencia artificial que alimenta al bot. Esto aceleró la transformación de la atención al público, integrando todos los servicios digitales en distintas plataformas de contacto para facilitar la experiencia del vecino. A través de BOTI el ciudadano puede consultar por:*

- *Infracciones*
- *Actividades en la ciudad (Disfrutemos BA)*
- *Senderos escolares*
- *Denuncias viales*
- *Dónde estacionar*
- *Turnos y trámites*
- *Temas de salud (coronavirus)*

Vamos a seguir trabajando en incluir nuevos servicios a través en Boti y convertirlo en el principal canal de contacto con la ciudad. Consideramos que una buena comunicación digital con los ciudadanos es una pieza fundamental de los gobiernos inteligentes, sobre todo en etapas de transición y cambios de paradigmas. [Link](#).



4- *Fomentar la política de datos abiertos en un ecosistema público y privado interconectado. Dentro de esta política tenemos los siguientes proyectos:*

- *Mapa del delito: es una herramienta online con estadísticas fiables de criminalidad en la Ciudad. [Link](#).*
- *Sistema de Alerta temprana de deserción escolar*
- *Análisis de velocidad de circulación de colectivos para el diseño de nuevas políticas y medición de impacto.*

5- *Rediseño del sitio del gobierno de la ciudad y la unificación de sistemas de turnos y pagos. También vamos a definir y actualizar los estándares de usabilidad y diseño de los activos digitales del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, incluyendo las aplicaciones web y móviles que permitan brindar una experiencia centrada en los ciudadanos y usuarios*

Estos son algunos de los proyectos que estamos gestionando desde la Secretaría de Innovación y Transformación Digital para continuar el desarrollo de un gobierno inteligente.

11) *¿Cuáles cree usted que son las próximas etapas que tendrá el e-gov en Argentina? O su país.*

“El próximo paso sería llegar a un gobierno invisible, como lo están haciendo otros países. En un gobierno invisible el ciudadano deja de hacer trámites, y el gobierno los hace por él. Como es el caso de Estonia donde se valen de los siguientes principios para operar:

- *Once only: no le puedo pedir al ciudadano una información que el Estado ya sabe. El dato no se puede duplicar en distintas bases de datos. El dato debe compartirse.*
- *Procesos proactivo push. El gobierno que ya sabe que el ciudadano tiene que hacer determinadas cosas en su ciclo de vida, se adelanta. Por ejemplo cuando nace un bebé en Estonia el sistema del hospital le avisa al registro civil que nació una nueva persona. Con los códigos de esas personas el registro genera la identidad digital y les pregunta a los padres el nombre, le avisa lo que no sabe. El sistema le busca la obra social y les pregunta a los padres cuál quiere.*
- *Interfaz abierta. Códigos abiertos. Peregrinaje digital. Cada persona tiene su perfil con los servicios que quiere (públicos y privados).*



– *Control del uso de mis datos. El ciudadano controla qué hace el Estado con sus datos. Puede ver quienes pidieron datos suyos y notificar el uso indebido.*

*Presentamos muchas diferencias con Estonia como país, como la cantidad de habitantes y el tamaño geográfico. Llegar a lograr un cambio tan radical, incluye no sólo un cambio de tecnología, sino un cambio de mentalidad, y esto es lo que lleva más tiempo. Estonia lanzó su identidad digital en 2002, Argentina en 2019. Todavía nos falta para alcanzar ese estadio, pero lo relevante es que **venimos avanzando a pasos acelerados, entendiendo nuestra realidad y anticipándonos a las necesidades del ciudadano para acercarles con la tecnología y la innovación los mejores servicios**".*

8.1.9. Entrevista informante clave 9:

Barry Lowry (Irlanda): Government Chief Information Office. Generosamente Barry contribuyó con los gráficos de implementación y progreso oficiales.

1) ¿cuál es/era su función en la política de e-gov?

- *“Diseñar la estrategia de e-gov en Irlanda*
- *Desarrollar los planes de implementación y estructuras de gobernanza para implementar la estrategia de e-gov.*
- *Trabajar con los departamentos y organismos de servicios públicos para asistirlos/asesorarlos respecto a la implementación.*
- *Recolectar los comentarios de los ciudadanos para tener servicios digitales completamente orientados al ciudadano”.*

2) Teniendo en cuenta la reticencia a la apertura de datos, ¿Cuáles fueron las estrategias implementadas para conseguir la participación de todas las agencias y ciudadanía?

“No hubo resistencia. Unimos los departamentos y agencias para diagramar una visión común, y luego convertirlo en la hoja de ruta para el plan de ejecución. También trabajamos con Microsoft y Fletcher School⁵⁸ para producir un gráfico -as is- Logramos un gran progreso en todos los aspectos de nuestro plan. Se puede apreciar con claridad en las slides adjuntas”.

3) ¿Qué resistencias, si es que las hubo, encontró por parte de la administración pública y de la ciudadanía respecto a la utilización del e-gov?

⁵⁸ Google Digital Planet -



“Obtener la proactividad y consenso digital total en los Departamentos fue un tema que resolvimos a través de la gobernanza y del compromiso y participación del gobierno. La brecha digital sigue siendo un problema que estamos abordando con trabajo digital asistido. Pero queda bastante por hacer”.

4) ¿El resultado de implementación del e-gov se correspondió con el objetivo principal? ¿En qué varió? Casos que pueda mencionar.

“En muchos aspectos, avanzamos más rápido de lo que esperábamos. Como menciono anteriormente, aprendimos a hacer avanzar nuestra estrategia con recursos modestos”

5) ¿Cuáles fueron los principales desafíos o puntos conflictivos que encontraron a la hora de iniciar la ejecución de esta política?

“El gobierno no tiene competidores. No va a ir a la bancarrota por ser lento en digitalizar, entonces a veces tenemos que crear un sentimiento de urgencia. Rara vez disponemos de tiempo y dinero suficientes, y también hay muchas otras prioridades. Como seguramente sabés, Irlanda se estuvo recuperando del colapso del sistema bancario de hace diez años. Pero, la falta de inversión en los años que le siguieron; lo que significa que lo estamos solicitando ahora. En Irlanda, como en otros muchos países, las exigencias de financiamiento que se le hacen al gobierno suelen ir al sector de viviendas, salud, educación, etc. Que consumen la mayor parte de los recursos económicos y políticos. Actualmente, tenemos otros dos grandes causantes de incertidumbre: Brexit y Covid-19. Con esta introducción quiero decir que: Aprendimos a arreglarnos con lo que tenemos.

– *No podemos elegir ni discriminar a nuestros clientes/usuarios. Como pueden hacerlo los bancos, las aerolíneas y los minoristas. No podemos dejar atrás a quienes no saben o no pueden utilizar la tecnología. Esto significa que tenemos que invertir también en los servicios offline y en subsanar la brecha digital.*

– *Tenemos TONELADAS de Legacy Systems que motorizan servicios cruciales como el estado benefactor y los impuestos. No podemos cambiarlos de la noche a la mañana.*

Los errores más comunes son no brindar un programa integral y/o no desarrollar una visión compartida transversal a todo el sector público”.



6) ¿Cuáles fueron los mayores logros? En su opinión, ¿Cuáles son los factores clave para la implementación del e-gov? ¿Cambiaron con el paso del tiempo?

“El liderazgo es definitivamente un factor clave. También ayuda que yo trabajo en el departamento de control del presupuesto con un Ministro y un Secretario General muy serios y comprometidos

Entre los logros se destacan:

– *El portal Where your money goes el usuario puede acceder al detalle de la asignación de fondos a los gastos de la AP*

– *La credencial de identificación MyGovID⁵⁹ los usuarios adquieren beneficios, pueden pagar impuestos, registrarse para votar, solicitar la licencia de conducir, etc.*

– *El portal de datos abiertos, donde se promueve la innovación y transparencia a través de la publicación de los datos del sector público irlandés en formato gratuito y reutilizable.*

– *La creación del portal oficial donde el ciudadano puede obtener información y solicitar servicios. Actualmente, es la principal fuente de consulta sobre el COVID-19”.*

7) Respecto a la seguridad informática y considerando que la información es muy valiosa ¿Puede mencionar qué recaudos y estrategias tomaron para garantizar tanto la seguridad interna y uso correcto de los datos como la seguridad contra amenazas externas?

N/A

8) ¿Cree usted que el e-gov es fundamental no sólo para la participación ciudadana, también para la transparencia, rendición de cuentas y buenas prácticas de gobierno? ¿Por qué? ¿Podría mencionar, si es que lo hubo un momento considerado bisagra?

“El National Childcare Scheme fue el primer esquema lanzado por el gobierno, inicialmente como exclusivo para vía online (reflejando la demografía de los solicitantes potenciales

– link <https://www.bing.com/videos/search?q=national+childcare+scheme+ireland&view=detail&mid=2282819F8716AADADB1F2282819F8716AADADB1F&FORM=VIRE> y la utilización de MyGovID. Este fue un abordaje popular y muy exitoso en garantizar que no hubiera

⁵⁹ Similar a DNI en Argentina. Es una identificación online para acceder a los servicios públicos en Irlanda.



solicitudes fraudulentas. El MyGovID y el SAFE 2 son procesos de autenticación, que están respaldados por una entrevista cara-a-cara, ambos contribuyen enormemente a combatir los fraudes”.

9) ¿Cuál diría que es la situación actual respecto a la regulación legal del e-gov teniendo en cuenta la masividad de información sensible que abarca? ¿Cuáles diría usted son “las zonas” grises que faltan regular?

“Identificamos la apertura y transferencia de datos como algo que requiere regulación y lo logramos. Actualmente, estamos considerando un Proyecto de ley DSGA⁶⁰ digital para el año que viene que nos permita ampliar el uso de las credenciales: permitirle a los ciudadanos utilizar sus credenciales del gobierno para actividades de índole privada como seguros o transacciones bancarias”.

10) ¿Cuáles cree usted que son las próximas etapas que tendrá el e-gov?

“Todo se resume a sacar adelante los diversos componentes de una visión conjunta. Trazamos una estrategia que abarcaba 2017 - 2020 y la fuimos cumpliendo exitosamente. El futuro del e-gov en Irlanda contempla apalancar las tecnologías digitales para orientarlas todavía más hacia el ciudadano: diseñar, desarrollar, proveer, y monitorear las políticas públicas y servicios centrándonos en las necesidades de los usuarios, teniendo en cuenta las preferencias de las personas, que en definitiva serán los motores para el cambio. Además, buscaremos ampliar la apertura y transferencia de datos”.

11) ¿Qué métodos utilizan para medir los resultados?

“N/A”

12) ¿Quisiera agregar algo más que no haya preguntado?

“Nuestro modelo de implementación se basó en ocho etapas: Establecer un sentimiento de urgencia; Crear una coalición guía; Desarrollar visión y estrategia; Comunicar la visión; Empoderar una base de acción amplia; Generar metas alcanzables al corto plazo; Consolidar los logros y Realizar un anclaje cultural”.

⁶⁰ Data Sharing government's Act



Kotter's 8-step Change Model



5Fuente Gobierno de Irlanda OGCI

8.1.10. Entrevista informante clave 10:

Martin Eskerold Nielsen (Dinamarca): Asistente ejecutivo en la Agency for Digitization de Dinamarca. Vale destacar que Dinamarca se posiciona en el puesto 1 de EDGI.

1) ¿cuál es/era su función en la política de e-gov?

“Asistente ejecutivo en la Agency for Digitization de Dinamarca”.

2) Teniendo en cuenta la reticencia a la apertura de datos, ¿Cuáles fueron las estrategias implementadas para conseguir la participación de todas las agencias y ciudadanía?

“Fue un proceso bastante fluido, nos guiamos con cinco principios estratégicos para administrar cómo se implementan y administran los proyectos en las agencias gobierno:

– *Las agencias gubernamentales deben buscar soluciones ambiciosas relacionadas a la digitalización, pero bajo ningún motivo pueden utilizar tecnologías -inmaduras-.*

– *Las soluciones licitadas o desarrolladas deben reutilizarse cada vez que sea posible.*

– *Solo pueden implementarse los proyectos con costos, beneficios y efectos bien definidos.*

– *Los proyectos deben delinearse minimizando su complejidad con objetivos claros.*

– *Los proyectos deben administrarse basándose en métodos compartidos y utilizando recursos calificados”.*



3) ¿Qué resistencias, si es que las hubo, encontró por parte de la administración pública y de la ciudadanía respecto a la utilización del e-gov?

N/A

4) ¿El resultado de implementación del e-gov se correspondió con el objetivo principal? ¿En qué varió? Casos que pueda mencionar.

“En general los avances fueron sólidos pero un error recurrente en varios casos es lo que llamamos -power-to-preprocess-approach- donde los procesos existentes se digitalizan sin un esfuerzo para repensarlos en un contexto de una plataforma digital. Por lo tanto, en lo último años sancionamos la ley de “digitisation-ready”, para que los procesos administrativos y servicios puedan regularse de inmediato en una plataforma digital”.

5) ¿Cuáles fueron los principales desafíos o puntos conflictivos que encontraron a la hora de iniciar la ejecución de esta política?

“Hoy en día estamos abocados a disminuir la burocracia (red-tape). El estado benefactor de Dinamarca es enorme, al igual que la cantidad de empleados públicos. Estamos integrando los procesos administrativos y nuevas tecnologías para que la AP sea más eficiente. Buscamos levantar las barreras administrativas innecesarias”.

6) ¿Cuáles fueron los mayores logros? En su opinión, ¿Cuáles son los factores clave para la implementación del e-gov? ¿Cambiaron con el paso del tiempo?

“Son varios, pero vale la pena destacar las iniciativas digitales estratégicas que le permiten al sector público realizar inversiones conjuntas en área que son complejas y donde se entrecruzan diferentes autoridades y sectores.

También el NemLog-in es un portal único donde el usuario sólo necesita ingresar una sola vez para acceder a diversos proveedores de servicios e información del gobierno y la información personalizada del ciudadano. La firma digital es un gran avance también ya que permite acceder a todos los servicios”.

7) Respecto a la seguridad informática y considerando que la información es muy valiosa ¿Puede mencionar qué recaudos y estrategias tomaron para garantizar tanto la seguridad interna y uso correcto de los datos como la seguridad contra amenazas externas?



“Nos tomamos muy en serio la seguridad informática. Tenemos la estrategia 2017 – 2021 que consiste en 25 iniciativas y otras 6 estrategias en los sectores críticos: Financiero; energético; telecomunicaciones; salud; marítimos y transporte, ya que son muy vulnerables a los cyber-ataques y en caso de ataque las consecuencias serían terribles. Tenemos tres benchmarks estratégicos para coordinar esfuerzos con todas las áreas:

– El gobierno central junto con los sectores críticos está mejorando la preparación tecnológica para proteger las funciones sociales esenciales.

– Los ciudadanos, el sector privado y las autoridades tienen acceso a los conocimientos/información necesaria y están calificados para abordar los crecientes desafíos informáticos.

– Debe haber una división clara de las funciones y responsabilidades dentro del área de la seguridad e información informática para las autoridades y empresas que brindan funciones sociales críticas”.

8) ¿Cree usted que el e-gov es fundamental no sólo para la participación ciudadana, también para la transparencia, rendición de cuentas y buenas prácticas de gobierno? ¿Por qué? ¿Podría mencionar, si es que lo hubo un momento considerado bisagra?

“Sí, definitivamente por todo lo que mencioné hasta ahora.”

9) ¿Cuál diría que es la situación actual respecto a la regulación legal del e-gov teniendo en cuenta la masividad de información sensible que abarca? ¿Cuáles diría usted son “las zonas” grises que faltan regular?

N/A

10) ¿Cuáles cree usted que son las próximas etapas que tendrá el e-gov?

“Actualmente se está lanzando una estrategia para incluir la inteligencia artificial con un enfoque ético hacia la tecnología. Se busca:

– Dinamarca debe tener una base ética común centrada en los individuos.
– Los investigadores daneses deben investigar y desarrollar la inteligencia artificial.
– Las empresas danesas deberán lograr crecimiento desarrollando y utilizando la inteligencia artificial.

– El sector público deberá utilizar la inteligencia artificial para ofrecer servicios integrales.”

11) ¿Qué métodos utilizan para medir los resultados?



N/A

12) ¿Quisiera agregar algo más que no haya preguntado?

N/A

8.1.11. Entrevista a informante clave 11:

Director Provincial de Evaluación y Gobierno Abierto:

1) ¿cuál es/era su función en la política de e-gov?

“Director Provincial de Evaluación y Gobierno Abierto, parte del área de modernización 100% sistemas y el área vinculada a la coordinación dentro de la gestión y gobierno abierto que era mi área”. Básicamente mi agenda era todo lo que fuera apertura de la información y también coordinar un poco las iniciativas de transparencia del gobierno. Era coordinar la agenda por un lado y después tener iniciativas en dos niveles: iniciativas de apertura, hicimos cosas muy simples, tener geo-referenciadas todas las dependencias de la provincia, todos los puntos de contacto de la provincia con los ciudadanos. Después, empezar a ordenar un poco qué información tenían los municipios y cuáles eran las iniciativas de transparencia que tenían.

2) Teniendo en cuenta la reticencia a la apertura de datos, ¿Cuáles fueron las estrategias implementadas para conseguir la participación de todas las agencias y ciudadanía?

“Tenés las dos cosas: un poco no la quiero mostrar otro poco no sé qué hacer con la información, cómo juntarla, cómo guardarla, etc. La sensibilidad con la información está siempre y en todas las áreas. Sea porque la tenés mal armada porque era solo para tu uso; es como ordenar tu casa porque invistaste gente, cuando estás solo podés tener la casa desordenada porque no pasa nada. Esto es un poco lo mismo. Cuando lo vas a publicar las cosas tienen que ser perfectas porque la va a ver mucha gente y te sentís muy expuesto. Desde los datos menos sensibles tenés eso.

La información más sensible tiene otras cuestiones, entonces si querés publicar cosas de presupuesto, de obras públicas va a haber sensibilidad. Cualquier tema que sea más sensible- que son un montón- de hecho hoy hay un montón de datos de salud, que estoy segura que nadie querría publicar porque te expone mucho: ¿cuántas camas realmente tenés, cuántos respiradores, médicos, hace cuánto no renovás X cosas? Hay un montón de información que incomoda mostrar. Eso es una realidad que te pasa en absolutamente todo.



Tenés las dos cosas: información de muy mala calidad. Donde nosotros teníamos un trabajo muy artesanal e interpersonal de laburar con las áreas, ayudarles a armar mejor las cosas, sumarle valor agregado y que sirviera. Porque si no no tenían ningún incentivo, imagínate: Me estásexponiendo, me pedís que trabaje más para armar las cosas diferente ¿qué saco de todo esto? Eso es lo que termina pasando en muchas áreas.

Es una agenda sensible en todos lados.

3) ¿Qué resistencias, si es que las hubo, encontró por parte de la administración pública y de la ciudadanía respecto a la utilización del e-gov?

“Tenés la misma reticencia, un poco de lo que te decía antes que es el personal técnico que tiene que cambiar su manera de trabajar y eso siempre genera resistencias. Y para el personal jerárquico es empezar a sentirte más expuesto porque todo lo que hagan se empieza a ver más. Empieza a haber como una huella digital, un registro que va atravesando tod lo que dijiste que hiciste, siempre hay algo de sentirte más expuesto. Pero cuando son bajadas de línea de la máxima autoridad que las se hacen así, entonces las cosas se hacen así, no hay vuelta. Los ciudadanos no te van a decir nada, no van a estar en contra de que modernices ningún sistema, lo más probable es que ni se enteren y que ni supieran cómo funcionaban antes tampoco, por lo cual los ciudadanos no te van a decir nada. Eventualmente, el ciudadano va a hacer uso de los datos cuando un periodista haga un análisis de algo, encuentre alguna cosa y con esa información escriba un artículo. O que alguien lo busque ara algo puntual sea la licitación de la empresa que está arreglando tu cuadra, información de hospital donde tenés internado a alguien, alguna ONG. Pero para esas cosas puntuales tenés que tener todo y también la teoría dela apertura tiene una doble vía que es que de afuera te ayudan a mejorar la información o las soluciones que tenés.

4) ¿El resultado de implementación del e-gov se correspondió con el objetivo principal? ¿En qué varió?

5) ¿Cuáles fueron los principales desafíos o puntos conflictivos que encontraron a la hora de iniciar la ejecución de esta política?

“El caso de la PBA estaba muy complicado por la falta de recursos económicos, humanos y de calidad de información que se manejaba en la provincia. Se hacía pan porque teníamos harina, es decir hacíamos cosas, pero no como nos hubiera gustado debido a esta falta de



recursos. Era hacer lo que se podía con lo que teníamos. Trabajé también en CABA y son dos universos distintos: en la calidad de la información que manejan y en la plata que tienen para hacer lo que sea. Ojo lo entiendo, porque al estar en provincia te das cuenta de la cantidad de urgencias que hay y que ni siquiera hay plata para las urgencias yo no pretendía que hubiera plata para lo que no es urgente. La provincia tiene tres niveles de pedacitos de información: nacional, provincial y municipal. La provincia no tenía los nombres de las calles de los municipios, porque esa información la maneja cada municipio o existe sobre un mismo dato distinta información, por ejemplo: camas de hospitales el número que figura en el municipio contra la provincia es distinto. Así con cualquier dato, por lo cual hay como un vacío gigante para trabajar. Después empezamos a abrir un poco temas de presupuesto que ahí siempre tenés mucha tensión porque está atravesado por la imagen política de qué cosas se muestran y qué no. También el mapa de obras, pero no llegó a publicarse porque fue en épocas de elecciones y esta es una agenda muy atravesada por la política.

La idea siempre fue llegar al doble público: al más ciudadano con esto que te comento y al público especializado que sabe cómo usar datos. Para eso teníamos en paralelo toda una página de datos abiertos.

Ahora en la provincia el problema 0 es la calidad de la información, de los datos es muy muy muy mala. Un mismo dato en una base dice que es 10 y en otra base dice que es 100.000. entonces muchas veces lo que se decide hacer es poner los datos que tiene cada área y que se vaya mejorando desde afuera. Eso no lo podíamos hacer porque los datos no eran 10 y 101 eran 10 y 100.000, entonces antes de hacer cualquier cosa se necesitaba de un trabajo enorme nuestro en sistematizar y mejorar esa información- Entonces es muy difícil tomar decisiones de política pública con la información que tenés”.

6) ¿Cuáles fueron los mayores logros? En su opinión, ¿Cuáles son los factores clave para la implementación del e-gov? ¿Cambiaron con el paso del tiempo?

“Definitivamente la erradicación del formato papel. Ojo, que sigue habiendo papel y mucho, no se pudo avanzar tanto. Tenés mucha gente que hace las cosas igual desde hace mucho tiempo y para tener un cambio cultural con eso necesitás tiempo e insisto, hay muchas normativas que no se llegaron a cambiar, entonces hay cosas que tenés que seguir haciendo de una manera, incluso hay momentos transición donde tenés las dos maneras porque por ley



tenés que tener el papel, con el sello del funcionario y no sé qué más... son cambios que llevan mucho tiempo. Pero sí, es un antes y un después. Porque con papel tenés algo a 1000 kilómetros en un pueblito, que juntan algo que lo suben a la camioneta que después llega a la PBA, pasa con cualquier cosa.

También cuando vas a buscar información para atrás, como el portal de obras, están en galpones llenos de papeles, ahí es más fácil tener la discrecionalidad, porque si es un papel que nunca le voy a mostrar a nadie, entonces nadie se entera de lo que yo haya hecho. No necesariamente es con mala intención, tenés las dos cosas.

La extensión de la firma digital al ciudadano no creo que sea un próximo logro en PBA, por varios motivos, principalmente porque tenés conglomerada al 50% de la pobreza del país, en CABA lo veo posible.

En PBA se implementó el portal de Buenos Aires Compras, GEDEBA y ahí empezás a tener más trámites internos dentro de la administración pública digitalizados, empezaron a tener todo lo que eran pagos digitalizados. Eso hace que tus datos se vuelvan más confiables. Porque el dato te viene desde una persona que lo llenó en una dependencia, a 1000km de donde estás, lo llevaron en un camión hasta casa central y se alojó en un depósito no sé cuánto tiempo....

La calidad de la información es mala en todos sus niveles y al digitalizarlo como que te empieza a ayudar a que en el futuro tengas mejor información.

Todo eso es clave para las dos agendas: la de poder gestionar mejor por tener los sistemas y la agenda de cuando eventualmente quieras usar esa información pública porque la información de los estados es pública no le pertenece a los funcionarios y todos deberían tener acceso a eso, pero es algo que obviamente no pasa.

7) Respecto a la seguridad informática y considerando que la información es muy valiosa ¿Puede mencionar qué recaudos y estrategias tomaron para garantizar tanto la seguridad interna y uso correcto de los datos como la seguridad contra amenazas externas?

“No te puedo decir mucho porque no sé qué maneras usaba el área de sistemas. Creo que no te podría decir tampoco, porque si sabés qué sistema uso vas a saber cómo vulnerarlo. Pero creo que ese en general se subestima mucho, creo que se subestimó y que nunca fue una prioridad tampoco. Cuando tenés poca plata poray no usás la plata para tener los mejores sistemas que te protegen la información. En general, no hay mucha conciencia de la sensibilidad de las cosas. Puede ser un error lo que digo, probablemente lo sea, es mi opinión”.



8) ¿Cree usted que el e-gov es fundamental no sólo para la participación ciudadana, también para la transparencia, rendición de cuentas y buenas prácticas de gobierno? ¿Por qué? ¿Podría mencionar, si es que lo hubo un momento considerado bisagra?

“terminan coexistiendo. Tener sistema va a hacer que la información sea mejor y si la calidad de la información es mejor sos mas susceptible de poder publicarla pero en general coexisten. Porque todo lo que es transparencia en general hay mucho cambio de cultura. Soy creyente de que esa agenda es una construcción y que son pasos chicos sobre los cuales es después más difícil volver atrás en el largo plazo, no de un momento al otro. Si vos ves ahora con respecto hace unos meses en PBA capaz sí fuiste para atrás yo sigo creyendo que en el mediano y largo plazo es un camino que no tiene vuelta atrás. Por la calidad de información que se genera, porque todo cada vez es más público, por un montón de cuestiones estoy convencida que es una agenda que solo va a avanzar. La transparencia es un medio para un fin no es un fin en sí mismo. Lo que buscás con eso es que los gobiernos sean más eficientes, y cuando ordenás las cosas y se ven; y de golpe se nota que por un lápiz pagaste 10 millones de pesos y demás empezás a generar otro control. Y también hay menos lugar a la discrecionalidad cuando las cosas son públicas. Para que todo esto sea mas vinculante tenés que tener leyes, que en PBA falta MUCHAS, por ende hace que si alguien quiere llevar la agenda para atrás pueda hacerlo. También como decís, en la PBA hay tanto desorden de cosas que capaz es más fácil que esta agenda pase un poco por alto, pero por ejemplo lo que sí es ley que son las DDJJ. Públicas, hubo una marcha atrás en CÓMO se muestra pero no en que se tienen que mostrar y ser públicas.

Si querés apalancar estos cambios necesitás una reforma normativa, pero creo que a mediano plazo va a estar en todos lados y hacia lo que tendemos.

En ciudad tenés la misma gestión hace 12 años, tenés muchas más leyes que lo protegen por lo cual no lo podrías tirar para atrás por dos motivos: Tenés más leyes y porque es la sociedad civil más activa de todo el país y tenés una ciudadanía más educada que el promedio, por lo cual sería muy difícil tirarlo para atrás. Ojo a CABA también le falta un montón y hay un montón de cosas más sensibles que no tenés, pero da la apariencia de que hay más. Es un camino, para algún día tener lo más sensible tenés que empezar por lo menos sensible”.



9) ¿Cuál diría que es la situación actual respecto a la regulación legal del e-gov teniendo en cuenta la masividad de información sensible que abarca? ¿Cuáles diría usted son “las zonas” grises que faltan regular?

“en general está todo bastante delimitado. Si vos querés ver en término sobre cómo tendría que ser abierto y qué no está la ley de acceso a la información. Básicamente podés mostrar todo lo que no sea información personal de una persona, pero eso es cuestión de tener ciertas cosas anonimizadas, la realidad es que prácticamente todo puede ser mostrado. Las zonas grises las podés tener, pero en lo que respecta a buenas prácticas internacionales, lo tenés aclarado de esta manera: que no sean datos personales de esa persona. La zona gris a lo mejor es que siempre que sean recursos del estado, eso va a primar: si a mí el Estado me paga el sueldo, no hay motivo para ocultar cuánto es mi sueldo. Porque es un recurso del estado. Hay mucha discusión sobre si la gente que cobra planes podría ser público o no. Ese es otro tema, que podría ser una zona gris, porque por un lado rige lo mismo que para el sueldo de un empleado público que es un recurso del estado pero por otro lado tenés un tema de estigmatización y posible crítica a esa gente o lo que sea. Está bien mostrar el flujo de gente en una ciudad usando la SUBE⁶¹ pero no decir Fulana sale a la mañana a tal hora, de esta estación a esta otra estación.

Ojo, la realidad también es que mientras no tengas las cosas reguladas, hay mucho de viveza e intereses.

10) ¿Cuáles cree usted que son las próximas etapas que tendrá el e-gov en Argentina? O su país.

“En Ciudad está BOTI, pero está lejos de ser inteligencia artificial. Creo que en todos lados se va a tender hacia avanzar en un dirección, creo que con distintos tiempos y con momentos de aceleración y de realentización. Creo que hoy en Argentina, por obvios motivos, y en el mundo entero no es una prioridad y en Argentina probablemente se realentice un poco. Pero sí creo que se dirige hacia una mayor transparencia y mayor uso de tecnología. Creo que se ve a nivel discursivo también y a nivel de uso de recursos públicos. Creo que en el corto plazo en PBA se va a detener un poco el avance y sea en uno de los lugares donde más se tarde. Creo que a nivel nacional va a seguir avanzando probablemente no ir para atrás y no general cosas nuevas.

⁶¹ Sistema Único de Boleto Electrónico en Argentina



Creo que en la AP la IA, machine learning y demases va a ser uno de los 'ultimos lugares donde se implemente. Porque en general las decisiones, especialmente las de PPs no se basan en datos, el mundo público es un mundo extraño porque termina siendo un motivo político el por qué se hacen las cosas y esas decisiones políticas no tienen que ver con datos porque no siempre se hacen por lo que es mejor para algo. También tenés muchos dilemas éticos sobre la frazada corta o sobre lo que es bueno para X no es bueno para Y, entonces hay cosas que no responden los datos. Si necesito \$100 para un hospital y necesito \$100 para salvar a los niños ¿en qué gasto los \$100, que son lo único que tengo? El dato te lo responde hasta cierto punto. Y ni me estoy metiendo que para ganar una elección esos \$100 capaz los tenpes que gastara de otra manera y capaz mi prioridad como político es ganar la elección por sobre el hospital y el niño. Eventualmente, me gustaría pensar, vamos a llegar que los datos respondan más sobre cuestiones de PPs.

La tecnología es una herramienta, para lo que la quieras usar es otra cosa y tiene que ver con cuestiones políticas e ideológicas. No sé si a todos les va a parecer igual de bien un gobierno reactivo que esté controlando, que sepan si tenpes diabetes y necesitás insulina y no te pusiste hace 48hs, ahí ya entran otras cuestiones y otras discusiones que hoy se están dando mucho con el covid-19. El control y las decisiones siguen siendo humanos por cuestiones que escapan a la tecnología y que me parece bien que eso suceda. Por ejemplo la IA, el día de mañana se puede reemplazar trabajos por máquinas ¿lo queremos o no? ¿queremos tener más desempleo y pobreza por las máquinas? Tenemos la eficiencia porque se puede hacer más rápido pero hay gente que va a caer en la pobreza ¿preferimos la eficiencia o decidimos tomar una decisión desde el Estado sobre si esa gente va a seguir trabajando a pesar de que haya una máquina que haga el mismo trabajo o va a recibir un subsidio o dejo que caiga en la pobreza? Hay un montón de cuestiones que siguen siendo humanas y no tienen nada que ver con el potencial que tenga una máquina. Creo que es una cuestión ideológica, para mí puede ser más importante la privacidad, para vos que el Estado sepa mi nivel de salud, depende para quien. Es una herramienta que la podés usar para lo que quieras.

El Estado sabe menos de lo que pensás y no tiene toda la información centralizada por lo cual un ministerio sabe que tenés tres hijos otro sabe otra parte y no necesariamente sepan todo. Saben más de vos empresas que el Estado. En Argentina estás lejísimos de tener algo así



como las tarjetas de Dinamarca o Estonia, e insisto más que esos Estados sabe Google de su población. Hay empresas que saben más que los gobiernos de los ciudadanos.”

11) ¿Qué métodos utilizan para medir los resultados?

“Hubo análisis en PBA, en el portal de Provincia de Buenos Aires Compras. Se hizo que las compras de los productos que son por convenio marco, fueran más transparentes y a través de la página. Ejemplo: cada bidón de agua que compran los ministerios, en vez de que sea a proveedores distintos o al mismo proveedor pero cada uno por su cuenta, pasar a comprar todo junto. De eso SI hubo un porcentaje en cuanto la disminución de precio total que se gastaba en bidones de agua, computadoras, autos, productos muy puntuales.

Esto estuvo acompañado de un plan de mejorar el gasto donde con todas estas eficiencias que empezábamos a tener por el uso de sistemas y la trazabilidad, se lograron ahorros. Ahí sí hubo datos de ahorros concretos que se lograron con la implementación de estas mejoras.

No hubo indicadores de desempeño, no está dentro del marco conceptual de los empleados público el medir y evaluar.

La evaluación de impacto de los programas también era muy difícil porque es un hábito que no está en la cultura de la AP.

Ni la rendición de cuentas porque no se exige. Más que nada la ciudadanía exige organizaciones intermedias. O lo hacen de manera desarticulada sin saber bien qué es lo que exigen o por qué”.

12) ¿Quisiera agregar algo más que no haya preguntado?

N/A

8.1.12 Entrevista informante clave 12:

Álvaro Vásquez V.:

1) ¿cuál es/era su función en la política de e-gov?

“Asesor de la Unidad de Modernización y Gobierno Digital. Participé en la elaboración de las estrategias de gobierno digital desde el año 2001”.

2) ¿Qué resistencias, si es que las hubo, encontró por parte de la administración pública y de la ciudadanía respecto a la utilización del e-gov?



“Las principales resistencias (o dificultades) fueron Institucionalidad y gobernanza, pues siempre se dependió de la voluntad y priorización que los gobiernos le dieron al tema de e-gov

Jefatura a cargo de e-gov. El cargo cambiaba con bastante frecuencia, lo que no permitió su continuidad, y en algunos casos los directivos que llegaban cambiaban las orientaciones del anterior. Sin embargo, tanto el equipo técnico como los proyectos se mantuvieron estables, lo que permitió los logros de ese periodo.

Alineamiento con los objetivos programáticos de los gobiernos. Al no contar con una institucionalidad que fijara las potestades de la entidad a cargo de e-gov, era muy complejo articular sus planes de acción con los objetivos programáticos en temas tan cruciales como educación, salud, protección social. La unidad se centraba en dictar decretos en temas tecnológicos, implementar sistemas transversales como una plataforma de interoperabilidad, identidad digital, y hacer seguimiento de los avances en la implantación de servicios en línea.

Coordinación con los órganos del Estado. En los planes de acción transversales las instituciones más grandes y con mayor desarrollo tecnológico, tenían opiniones no plenamente coincidentes con las de la unidad a cargo de e-gov, lo que atrasaba su implementación. En otros casos como las ventanillas únicas electrónicas, los directivos de los órganos del Estado involucrados no estaban dispuestos a ceder sus potestades de entrega de servicios a otro organismo, o tenían prioridades tecnológicas diferentes, lo que dificultaba y atrasaba su implementación y operación.

Asignación de recursos presupuestarios. La unidad a cargo de e-gov no participaba en la aprobación de los recursos presupuestarios para nuevos proyectos tecnológicos presentados anualmente por los órganos del Estado a la Dirección de Presupuesto, lo que habría contribuido a un avance más coherente en el desarrollo del e-gov.”

3) ¿El resultado de implementación del e-gov se correspondió con el objetivo principal?
¿En qué varió?

“Los tres ámbitos del gobierno electrónico en Chile -coincidentes con la política de modernización del Estado son: (i) una atención al ciudadano con interdependencia del lugar



físico y horario; (ii) un buen gobierno, con nuevas formas y procesos del Estado, que permitan la integración de los sistemas de diferentes servicios; y (iii) desarrollo de la democracia, con el uso de TIC que permita a los ciudadanos tener un rol más activo en el quehacer del país.

El resultado de la implementación fue exitoso hasta el año 2006 en comparación con los avances de otros países de la región latinoamericana. Este resultado se explica por el desarrollo de servicios en línea, que en el Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico de las Naciones Unidas, Chile era uno de los países mejor posicionados en el ese subíndice del ranking. En este resultado también incidió el importante apoyo del presidente Ricardo Lagos Escobar, tanto en un claro instructivo presidencial de mayo de 2001 como en la agenda de modernización del año 2003. Estas directrices se mantuvieron en el tiempo. Es probable que en dicho período los planes de acción fueran menos complejos que los de los años posteriores en que la coordinación interministerial era fundamental para continuar en dichos avances.

En términos generales no ha habido variaciones en la orientación inicial. Sin embargo, en los últimos años el trabajo de la División de Gobierno Digital se ha centrado en apoyar al desarrollo de proyectos de transformación digital de algunos órganos del Estado, en particular los de la Agenda de Modernización del gobierno central, y limitando las estrategias tecnológicas a nivel global de gobierno al desarrollo y operación de aplicaciones gubernamentales transversales como la firma electrónica avanzada, clave única, interoperabilidad”.

4) ¿Cuáles fueron los principales desafíos o puntos conflictivos que encontraron a la hora de iniciar la ejecución de esta política?

“Al iniciar la ejecución de la política no hubo puntos conflictivos. Las dificultades surgieron en los años posteriores al 2006, cuando la prioridad del tema fue menor que en periodo anterior (ver respuesta pregunta 2)”.

5) ¿Cuáles fueron los mayores logros? En su opinión, ¿Cuáles son los factores clave para la implementación del e-gov?



“Los principales logros de la implementación de e-gov en Chile fueron:

- *Haber instalado tempranamente un portal único con información de todos los trámites del Estado, TrámiteFacil en mayo 2001*
- *El incremento temprano de servicios (trámites) en línea, entre los años 2002 y 2006.*
- *Implantación de una plataforma de interoperabilidad para el Estado el año 2006.*
- *La promulgación de la Ley de Procedimiento Administrativo el año 2004, que establece derechos ciudadanos como dar respuesta a las solicitudes de los ciudadanos en un plazo máximo de 180 días, no tener que entregar documentos con antecedentes que el Estado posee, tener acceso a todos los documentos del expediente de la solicitud, información de la persona a cargo de cada etapa del trámite. Todo esto solo es posible cumplir con tecnología avanzada, lo que contribuyó al desarrollo de e-Gov.*
- *Programa con metas agresivas “cero papel” cuyo fin es entregar los trámites públicos completamente en línea. Otros programas implementados fueron la firma electrónica en el Estado y clave única.*
- *Programa ChileAtiende, en una modalidad de acceso multiservicio y multicanal a los servicios del Estado.*
- *Haber ocupado el primer lugar de los países latinoamericanos hasta 2012 en el ranking de desarrollo de gobierno electrónico de Naciones Unidas*
- *Instalación de aplicaciones de gobierno abierto para acceso en sitios web de transparencia abierta con información pública on line y transparencia pasiva para solicitar información de los órganos del Estado no publicada en forma periódica. Adicionalmente, un portal para solicitar entrevistas a los directivos públicos para el cumplimiento de la Ley del Lobby.*
- *Estudios periódicos sobre la usabilidad de los sitios web del Estado, para mejorar la interacción con los ciudadanos y aumentar el uso de servicios en línea vía Internet.*
- *Estudios de medición de madurez de los órganos del Estado para la implementación de la estrategia de Gobierno Digital.*

En mi opinión los factores claves para la implementación de e-Gov en los periodos de mayores avances son haber tenido una autoridad empoderada desde las más altas esferas del gobierno; un equipo de buen nivel profesional, comprometido, estable y reconocido por sus



pares; una continuidad en programas centrales para el avance de e-Gov; y la voluntad de los directivos y equipos intermedios en avanzar independientemente de los cambios de autoridades superiores”.

6) Respecto a la seguridad informática y considerando que la información es muy valiosa ¿Puede mencionar qué recaudos y estrategias tomaron para garantizar tanto la seguridad interna y uso correcto de los datos como la seguridad contra amenazas externas?

“Chile cuenta con normas legales y reglamentarias que se hacen cargo de la ciberseguridad conforme a las directrices tales como la ley N° 19.223 sobre delitos informáticos o la ley N° 19.628 sobre protección de la vida privada, entre otras.

En la política de ciberseguridad se incluye temas como que todas las infraestructuras de la información que dependan o que provean productos o servicios al Gobierno de Chile o servicios a la ciudadanía, deberán contar con un nivel básico de adopción de medidas de ciberseguridad de acuerdo a estándares que contemplen la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información y de los sistemas que operan, acorde a los riesgos y amenazas que enfrenten, de manera consistente con su tamaño, madurez, y el nivel de criticidad y confidencialidad de la información y/o procesamientos que soportan.

La política de ciberseguridad incluye temas que el gobierno de Chile debe desarrollar como una cultura de la ciberseguridad en torno a la educación, buenas prácticas y responsabilidad en el manejo de tecnologías digitales

Algunas de las medidas relevantes de la política de ciberseguridad son:

Actualizar el Decreto Supremo sobre seguridad de la información del Estado, con miras a la adopción de estándares renovados y a un modelo de control de su cumplimiento efectivo.

Creación de una plataforma para agregar información sobre incidentes de ciberseguridad.

Normativa que establezca mecanismos seguros de intercambio de información en el Gobierno, entre autoridades de alto nivel y otros funcionarios que manejen información reservada o secreta.

Tramitar nueva ley de datos personales, con facultades a un órgano específico que pueda imponer requisitos de seguridad y de notificación de filtraciones de datos”.



7) ¿Cree usted que el e-gov es fundamental no sólo para la participación ciudadana, también para la transparencia, rendición de cuentas y buenas prácticas de gobierno? ¿Es un complemento para la ley de acceso a la información, o esta ley era insuficiente para lograr esos objetivos?

“En mi opinión e-Gov provee herramientas tecnológicas para una buena implementación de gobierno abierto, en sus actuales orientaciones: transparencia, participación ciudadana, y co - diseño de políticas, programas y proyectos públicos.

En el caso de Chile existen exitosas aplicaciones y plataformas para acceder a la información pública, consultas ciudadanas, declaraciones anuales de patrimonio de los más altos directivos públicos, aplicación de la Ley de Lobby; en uso de la información pública con datos en formato abierto para el desarrollo de aplicaciones con información de interés ciudadano en temas como delincuencia, acceso a la salud, transporte público; etc.

En mi opinión, los desafíos actuales es avanzar en proveer estas herramientas tecnológicas para permitir que las personas puedan ser parte la gestión pública, en sus inicios a nivel local, donde se producen los servicios públicos que más impactan la vida cotidiana de los ciudadanos”.

8) ¿Cuál diría que es la situación actual respecto a la regulación legal del e-gov teniendo en cuenta la masividad de información sensible que abarca? ¿Quedan zonas por regular, a qué se debe?

“La actual situación de la regulación legal del e-gov está en una situación intermedia. Existe una serie de normativas que se relacionan con el desarrollo de e-Gov, quedando pendiente la ley de gobierno electrónico que establezca sus potestades y ámbitos de acción, y la actualmente en tramitación sobre ChileAtiende que debiera normar temas como la omnicanalidad”.

Las principales normativas existentes son:

– *Creación el año 2002 del Comité de Normas, encargado de asesorar al Presidente de la República en la fijación de normas para la interoperabilidad del documento electrónico.*



- *Creación en marzo de 2003, la figura del Coordinador Gubernamental de TIC (Chief Information Officer, CIO) con la tarea específica de ordenar y facilitar el desarrollo de las TIC en el país.*
- *Durante el año 2003, se constituyó el Directorio de Gobierno Electrónico, encargado de realizar recomendaciones para el desarrollo de los proyectos transversales de la Agenda de Gobierno*
- *Introducción Electrónico y de la Agenda Digital, en los ámbitos de Estado en Línea y Desarrollo Digital de las Empresas*
- *Ley 19.799 en abril de 2002 sobre Documentos Electrónicos, Firmas Electrónica y Servicios de Certificación de dicha Firma*
- *Ley 19.880 en agosto de 2005 Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado*
- *Ley N° 19.628 en agosto de 1999 sobre Protección de la Vida Privada*
- *D.S. N°77/2004 Aprueba norma técnica sobre la eficiencia de las comunicaciones electrónicas entre órganos del Estado y entre éstos y los ciudadanos*
- *D.S. N°81/2004 Aprueba norma técnica para los órganos de la administración del Estado sobre interoperabilidad de documentos electrónicos*
- *DS 83 2005 Aprueba norma técnica para los órganos de la administración del Estado sobre seguridad y confidencialidad de los documentos electrónicos*
- *Ley 20.285 en agosto de 2008 sobre acceso a la información pública.*
- *Norma técnica sobre sistemas y sitios web del Estado (11 de junio de 2015) Se refiere a las normas técnicas para los sistemas y sitios web que aplican a los órganos de la Administración del Estado.*
- *Directiva de contratación pública de servicios en la nube (26 de noviembre 2018) Entrega recomendaciones y lineamientos generales a los organismos de la Administración del Estado, para que puedan utilizarlos en el diseño, la evaluación y adquisición de servicios cloud.*
- *Ley N° 21.180 en noviembre de 2019 Transformación digital del Estado”.*



9) ¿Cuáles cree usted que son las próximas etapas que tendrá el e-gov, en su país o a nivel mundial? Considerando las nuevas tecnologías como la Inteligencia Artificial ¿Cree que podría haber tensiones entre la vida privada del ciudadano y un gobierno más inteligente y activo?

“Creo que las próximas etapas deberían ser la transformación digital en los órganos del estado, con un uso seguro de grandes datos, guardando la dignidad de las personas. En este plano es muy importante las nuevas normativas sobre privacidad en el uso de datos personales.

Dada las nuevas realidades como el empoderamiento de las personas y el cambio climático, el e-Gov debiera ser una herramienta para enfrentar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas. La transformación digital debiera contribuir al uso de grandes datos para tener diagnósticos más precisos y oportunos, así como la inclusión de la ciudadanía en los planes que contribuyan a su cumplimiento”.

10) ¿Qué métodos utilizan para medir los resultados de los avances logrados?

Los métodos más utilizados son los informes de gestión integrada y rendiciones de cuenta anuales, y el seguimiento de los planes de acción de la Agenda Digital 2020

11) ¿Quisiera agregar algo más que no haya preguntado?

No, me parece que lo consultado, permite dar cuenta del desarrollo de e-Gov en Chile.

8.1.13 Entrevista informante clave 13:

Ramón Gil-García: Profesor investigador de la Universidad de Albany, EEUU. Director de investigación Center for Technology in Government; Coordinador de la especialización “Government Information Strategy and Management.

1) ¿cuál es/era su función en la política de e-gov?

“Tengo dos puestos ahorita, uno se conoce como “Joint Appointment”, entonces por un lado soy profesor investigador de administración pública, y por otro lado soy el director de investigación del Center for Electronic government que es un centro de investigación de la universidad y ambos puestos, estoy a cargo de proyectos que dependiendo de cómo definas gobierno electrónico, abarca todo. Hablamos de cualquier uso de tecnología de información



y comunicación dentro de la administración pública. Prácticamente todo lo que hacemos está relacionado con algún uso de tecnología en el sector público, desde ciudades inteligentes, gobierno abierto, inteligencia artificial, etc.

Doy cursos relacionado con la tecnología y el sector público y otro que es una introducción a las políticas públicas. Los temas que tratamos son más variados”.

- 2) Teniendo en cuenta la reticencia a la apertura de datos, ¿Cuáles fueron las estrategias implementadas para conseguir la participación de todas las agencias y ciudadanía?
- 3) ¿Qué resistencias, si es que las hubo, encontró por parte de la administración pública y de la ciudadanía respecto a la utilización del e-gov?

“En general, mi impresión de lo que vi, es que no hubo una ley específica “madre“ que cubriera todos los aspectos del gobierno digital en los estados unidos sino que fue a través de normativas, políticas públicas. Se fueron dando cosas; el acceso a la información tiene muchísimos años acá, las primeras leyes que son muy integrales datan de los 1960’ o antes y ese ya es el antecedente de los más antiguos.

El otro gran paso fuerte que se dio fue con Obama, específicamente para la parte de gobierno abierto, pero ahí ni siquiera fue ley sino que fue una directiva, hasta inicios de la administración de Trump donde se hizo como ley. Pero ahora, perdió mucho interés el tema y entonces tampoco hubo muchos avances en esta última administración pero en general no es algo coordinado, se ha ido dando de una forma casi orgánica donde las ciudades y estados a veces están mucho más avanzados que el gobierno federal. Entonces si puedes ver casos muy interesantes en las ciudades grandes y se puede ver que no hay una coordinación real del gobierno federal. Estados y gobiernos locales han tratado de aprovechar lo más que han podido las nuevas tecnologías y la nueva abundancia de datos.

Respecto a los obstáculos y dificultades, déjame usar ejemplos a nivel estatal y local porque como no hubo una iniciativa a nivel nacional, tampoco hubo resistencia porque no había nada a qué resistirse. Entonces, en ese sentido las diferencias políticas no jugaron mucho un papel; quizá ahora con el gobierno abierto esta última administración no cree para nada en la transparencia sino en todo lo contrario, pero fuera de eso realmente en el pasado yo no creo



que haya ejemplos a nivel del gobierno federal. Ahora en el gobierno a nivel estatal creo que tenemos ejemplos bien interesantes. Porque una de las cosas que se me hacen diferentes (yo soy originario de México, entonces trabajo en investigación tanto en México como en EEUU, entonces una de las principales diferencias justamente es esta que comentabas. Nosotros hemos estudiado el gobierno electrónico a nivel estatal en los dos países y justamente en México pasa tal cual, hay un cambio de administración o partido político e inmediatamente se quiere reinventar totalmente todo lo que se había hecho: desde el propio portal hasta cualquier sistema que hayan tenido de gobierno digital. En el caso de EEUU, es un poco diferente aunque seguramente hay casos, pero en general tratan de que el cambio sea superficial. Tratan de que cuando llega un nuevo partido político o una nueva administración, relamente en vez de partir de cero lo que hacen es conservar la mayoría de la infraestructura y de los sistemas pero simplemente darles su propio toque en cuanto a imagen, de manera que se vea que es algo respaldado por la nueva administración, gobernador, etc. En ese sentido, hace varios años estudié el caso de Nueva York y el caso de Indiana y en ambos pasaba algo similar, con la diferencia de que en NY todo era desarrollado por la propia burocracia, por los propios empleados públicos y en el caso de Indiana prácticamente todo, especialmente la parte transaccional, era desarrollado por una compañía privada. Que tiene más de los portales de los estados de NY, más de la mitad, entonces menos se veía ese impacto: cambiaban los colores, la página de bienvenida, pero los servicios como tales, la infraestructura y la funcionalidad de los sistemas cambiaba poco porque es propiedad de esa compañía privada que tiene un “public-private partnership” y pueden tomar muchas de las decisiones. Entonces es menos politizado en EEUU y ayuda a un avance más constante”.

7) ¿Cuáles fueron los mayores logros? En su opinión, ¿Cuáles son los factores clave para la implementación del e-gov? ¿Cambiaron con el paso del tiempo?

“Sí, el papel podría ser, pero sucede algo bien interesante. Porque la gente se puede poner a pensar en beneficios extremadamente específicos, justamente como la reducción del papel, tener mayor conveniencia, reducir costos casi siempre más del lado del gobierno que del lado del ciudadano pero una de las cosas que hay que pensar también es: ¿qué es lo que se estaba tratando de hacer originalmente? Tengo una publicación donde jugamos un poco con esta idea de los beneficios tratamos de decir que los beneficios deben ir más allá, más alineados con lo



que el gobierno como un todo está tratando de lograr. Sobre todo eficiencia, pero también puede ser políticas más efectivas, mayor participación ciudadana, más transparencia... pueden ser muchas cosas y las tecnologías en general pueden facilitar ese tipo de beneficios, pero obviamente las tecnologías son un medio entonces más bien lo que importa aquí es el objetivo principal de cierto proyecto ¿qué es lo que estamos tratando de lograr cuando estamos haciendo este proyectos de gobierno digital? Creo que es el tipo de reflexión que se tiene que hacer más y más. No únicamente el resultado que tenemos ya mismo, ahorita y de lo que todo el mundo habla como potenciales beneficios que son las cosas más particulares y más en el corto plazo; sino también qué otros tipos debeneficios podemos tener. Más recientemente tratamos de ligar esto con el “public value” porque al final de cuentas la idea de valor público es esa: el gobierno no tiene solo que ahorrar dinero también tiene que cumplir con las funciones para las que fue creado, entonces si no genera este valor público no estamos logrando nuestros objetivos, independientemente de que lo estemos haciendo con o sin tecnología.

Sino la eliminación del papel queda solo como un maquillaje. Puedo ir todavía más allá, si lo ponemos en el extremo, el hecho de no tener papel sobre todo en nuestros países en vías de desarrollo, lo que puede implicar es que además estás dejando fuera a un porcentaje importante de la población o los estás tratando como ciudadanos de segunda; porque tienen que ir a otros lugares a donde pueda hacer su trámite. Entonces, estás reduciendo el papel, pero estás provocando o agravando un problema de inequidad, que de por sí ya tenías o el problema de brecha digital. Entonces al final de cuentas ahora no lo puedo ver como un logro es como un “suena bien pero no funciona”. Yo y otros colegas lo comentamos mucho, hay que tener en cuenta el contexto, no es lo mismo lanzar un proyecto con la misma tecnología en México, en EEUU o en Europa. Hay que tener en cuenta el contexto”.

12) ¿Qué métodos utilizan para medir los resultados?

“Te puedo decir que en las experiencias que he estudiado, la respuesta es NO. Raro el proyecto donde se haga una evaluación de impacto o una evaluación más allá de “contar cosas, sumas, restar”; que al final de cuentas está bien, es un buen primer paso. Pero te deja con poca substancia de lo que realmente quieres hacer. Al final de cuentas el hecho de que estés midiendo los “inputs” y los “outputs” te da algunas ideas pero lo que tienes que medir



realmente son los impactos. Qué es lo que estás logrando con esto que de alguna forma está relacionado con lo que decíamos anteriormente del valor público, de lo que realmente está tratando de hacer el gobierno. Entonces creo que en general cuando la gente está midiendo; mide dinero, eso es lo principal e incluso, desafortunadamente, se ha creado un círculo, porque literalmente para que te aprueben un proyecto de tecnologías de la información en muchos países tienes que demostrar que vas a ahorrar dinero. Lo demás no les importa, solo que vas a ahorrar dinero. Eso lo que hace es que la mayoría de los ejemplos que tengamos, tiene ese objetivo como principal y dejan atrás todo lo demás. Especialmente sucede al inicio porque quieren que les den el dinero y luego incluso dejan de medirlo. O tros miden aspectos en cuestiones de “inputs” y “outputs” cuantos trámites se hicieron, en cuánto tiempo y con cuánto dinero y muy poco o nadie está midiendo qué impacto real estamos teniendo con este cambio de hacer las cosas manualmente a hacerlo con un nuevo sistema y con un nuevo proceso.

Creo que pasa por la cuestión económica/administrativa y la falta de exigencia de rendición de cuentas. Por un lado, el hecho de que metas dinero para evaluar está mal visto políticamente, no es algo que el gobierno esté autorizado para hacer sin que todo el mundo incluyendo los medios de comunicación y los ciudadanos, sigan pero por qué estamos utilizando esto para evaluar en vez de proveer ma's servicios. y algo muy similiar sucede con toda la parte de marketing y de hecho muchos de los servicios electrónicos no se utilizan por que la genete ni siquiera sabe que existen. Promocionar o hacer marketing sobre cuestiones gubernamentales tampoco es bien visto.

Una segunda parte se refiere al conocimiento. La gente no sabe hacer evaluaciones de impacto. Hay que contratarlas externamente e incurrir en un gasto adicional. También puede causar un impacto negativo desde un punto de vista político.

Finalmente, la parte de participación ciudadana. Yo creo que si tuviéramos participación ciudadana de verdad, si la gente de verdad estuviera interesada en participar, haría una gran diferencia. Desafortunadamente pensamos que esto es una cuestión nada más de darles mejores medios p ara hacerlo. Y al final de cuentas lo que descubrimos es que esta premisa no es cierta. Uno puede tener los medios y canales y sí vas a convencer a un porcentaje de la población de que lo haga porque estás reduciendo su costo de transacción, estás haciendo que sea más barato y fácil participar, pero la gran mayoría de la gente que no participa de forma



física, tampoco va a participar de forma digital. Es una cuestión que va mucho más allá de la tecnología tiene que ver con una cultura cívica que desafortunadamente en la mayoría de los países que nos decimos democráticos realmente no existe o es extremadamente limitada y el porcentaje de gente que participa es super chico y incluso el que vota. En EEUU el porcentaje de gente que vota en las elecciones locales es minúsculo. Uno se da cuenta de que todo se oye muy bien en cuestiones de participación en un sistema democrático, la realidad es también que hay muchas cosas que impiden o no motivan a la gente a participar y por más que la tecnología lo pueda tratar de hacer fácil realmente va a haber muchísima gente que no va a participar. El hecho de tener los canales ayuda, pero no resuelve realmente ni de cerca ni de lejos el problema”.

11)¿Cuáles cree usted que son las próximas etapas que tendrá el e-gov en Argentina? O su país.

“La inteligencia artificial ya es parte del gobierno electrónico.

Vamos a hacer una distinción, porque mucha gente habla de inteligencia artificial. Hay diferentes tipos de inteligencia artificial. Un gobierno predictivo y activo si bien se puede hacer con esta nueva generación de inteligencia artificial, ya se podía hacer desde antes. De hecho los que hizo que Singapur fuera el 1 en gobierno electrónico es justamente esa concepción de ciclos de vida , para eso no se necesita inteligencia artificial de esta generación para eso simplemente utilizas buenos sistemas, sistemas expertos que al final de cuentas pueden hacer todo eso y obviamente con implicaciones importantes en cuanto a privacidad y confidencialidad de la gente. A lo mejor el grueso lo puede agradecer pero la otra parte preferiría que no sucediera. Esa es una forma de incidir en la vida de la gente.

Otra forma, incluso en el pasado, es justamente estos sistemas que hace muchos años que se usan en EEUU y otros países para decidir los beneficios para las personas que necesitan apoyo de la seguridad social, por ejemplo. O algún tipo de programa social. esos ya son programas expertos, que nos son de esta generación de inteligencia artificial, hace por lo menos dos décadas que afectan la vida de la gente. Y al final de cuentas la gente más afectada es la gente que más necesita apoyo del gobierno. Entonces toda la gente que es extremadamente pobre, que requiere desayuno escolares, becas. Etc, muchas de estas cosas que estamos “teniendo” de esta nueva ronda de inteligencia artificial son cosas que ya



estábamos sufriendo. Hay que entender eso. Que si bien ahora va a ser más exacerbado, realmente son cosas que ya estamos viviendo ahorita.

Finalmente esta última ola de inteligencia artificial, la diferencia está en que ahora son sistemas que literalmente aprenden. Entonces, antes tenías que programarlos y tenías que darles las diferentes soluciones como programas expertos, ahora puedes darles simplemente los datos y empezar con un algoritmo, de manera que el sistema aprenda de los datos.

Ahora el problema principal de esto, es que si justamente los datos son tendenciosos o sesgados, ya sea para gente pobre, de cierta raza etc. Entonces el sistema obviamente va a aprender a hacer lo mismo. Te doy dos ejemplos que se están usando en EEUU y que se van a usar cada vez más: uno es para pedir empleo. Las compañías muy grandes como Walmart ya están usando estos sistemas en inteligencia artificial para hacer un primer filtro de cualquier persona que pide empleo, entonces de entrada tu cv no lo ve nadie, la máquina da una primer opinión y luego filtra el 80%, después la persona que está a cargo de la búsqueda ve el 20% de las aplicaciones y obviamente el problema no es ese. Suena muy eficiente y que está ahorrando tiempo, pero el problema es que si hay situaciones donde de entrada ya hay discriminación, por ejemplo el caso de sesgo a gente negra o latina, pues ese sesgo obviamente va a seguir y de una forma extremadamente eficiente. Ahora si nos vamos a otro caso grave y que preocupa, es el caso del sistema de justicia. Acá en EEUU, hay varios jueces, juzgados en general, cortes que están usando sistemas de inteligencia artificial para que les de idea de dar una sentencia más larga o más corta o saber si una persona merece o no salir bajo fianza. Entonces nuevamente la misma idea, estos sistemas o algoritmos están aprendiendo del pasado donde los jueces si eran tendenciosos y estaban afectando de una forma injusta a personas con ciertas características entonces el sistema está haciendo exactamente lo mismo y lo está haciendo de una forma eficiente, y no solo le está dando esta información a los jueces que ya de entrada eran racistas sino además a otras personas involucradas en el sistema de justicia que también tienen acceso al sistema de información. Son dos claros ejemplos que ya se están usando en varios lados, pero claramente vamos a ver más y más. Obviamente con consecuencias posibles bastante graves para muchas personas. El dato no resuelve todo, depende para qué y cómo se lo use, además tiene ciertas características que vienen de una forma histórica porque es la forma en la que aprenden este tipo de algoritmos”.



8.2. LEY 14.828

(BO del 29/07/2016)

EL SENADO Y LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES SANCIONAN CON FUERZA DE LEY

ARTÍCULO 1°. Créase el “PLAN ESTRATÉGICO DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES”, previsto por el Anexo I de la presente Ley, con el objeto de llevar adelante un proceso de modernización administrativa en la Provincia.

El Plan Estratégico de Modernización del Estado, estará compuesto por un conjunto de programas, normas y procedimientos destinados a instalar; en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, un nuevo modelo de gestión de los recursos públicos sustentado en la planificación y control, en el proceso de reforma de los sistemas administrativos, a fin de lograr una administración orientada a los resultados, y a la transparencia y control ciudadano en la gestión pública.

ARTÍCULO 2°. El ámbito de aplicación del “Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires” comprende:

- a) La Administración Central, los entes descentralizados y las entidades autárquicas;
- b) Los Organismos de la Constitución;
- c) Las empresas y sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta y todas aquellas organizaciones empresariales donde la Provincia de Buenos Aires tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias;
- d) Aquellos entes en los que la Provincia se encuentre asociada a una o varias provincias y/o municipalidades, siempre que los respectivos gobiernos provinciales y/o municipales presten su acuerdo.

ARTÍCULO 3°. Los principios rectores de la Ley son:



- 1) Promover políticas públicas que impulsen las gestiones con calidad;
- 2) La optimización en el uso de los recursos públicos;
- 3) La economía y racionalidad administrativas;
- 4) Ética y transparencia en la gestión pública;
- 5) El fortalecimiento de la democracia mediante la participación de la ciudadanía en la gestión pública;

ARTÍCULO 4°. El Ministerio de Coordinación y Gestión Pública es la Autoridad de Aplicación del presente Plan.

ARTÍCULO 5°. La Autoridad de Aplicación tendrá las siguientes funciones y atribuciones, sin que esta enunciación pueda considerarse taxativa:

- a) Coordinar la implementación de las actividades que se desprenden del presente Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires.
- b) Establecer un cronograma de ejecución de las actividades previstas y realizar el seguimiento correspondiente.
- c) Adecuar y/o elaborar los manuales de organización y procedimientos para la aplicación de los componentes que integran el Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires.
- d) Asistir técnicamente y brindar asesoramiento a las unidades responsables de la implementación de las actividades comprendidas en el Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires.
- e) Realizar acciones de capacitación vinculadas a la implementación del Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires.
- f) Definir un sistema de medición de la producción de bienes y servicios gubernamentales compatibles en términos físicos y presupuestarios.
- g) Difundir los compromisos y resultados de la aplicación del Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires.



ARTÍCULO 6°. A los fines de la efectiva implementación del Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública en todo el territorio de la Provincia de Buenos Aires, la Autoridad de Aplicación propiciará la elaboración de un esquema de desconcentración administrativa y descentralización territorial del gobierno provincial.

ARTÍCULO 7°. La Autoridad de Aplicación deberá elaborar un Plan de Capacitación, Formación y Perfeccionamiento continuo para todos los agentes de la Administración Pública Provincial, sobre la base de los requerimientos y necesidades propias de cada organismo, a fin de profundizar los conocimientos de los agentes públicos sobre un marco jurídico y el diseño institucional de la Administración Pública Provincial, consolidar la formación de especialistas en el campo de los modelos y tecnologías de gestión, para alcanzar una mayor eficiencia en la acción del estado provincial.

La Aplicación del Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires, no implicará el despido de trabajadores y/o trabajadoras. Dejándose a salvo las disposiciones previstas en la Ley N° 10.430 y modificatorias, las que será de aplicación plena.

ARTÍCULO 8°. Las jurisdicciones o entidades deberán iniciar de inmediato la ejecución del plan de capacitación.

La evaluación general de los avances será responsabilidad directa de la Autoridad de Aplicación, la que a través del dictado de las Resoluciones respectivas reconocerá el cumplimiento de los resultados comprometidos.

ARTÍCULO 9°. Créase una Comisión Bicameral de carácter consultivo, de seguimiento y control para la implementación de Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires, en el ámbito de la Honorable Legislatura de la Provincia de Buenos Aires. Estará integrada por seis (6) diputados y seis (6) senadores designados por los presidentes de las respectivas Cámaras, debiendo contemplarse la participación de las minorías.

La Comisión Bicameral podrá solicitar a las universidades Públicas y Privadas con sede en la Provincia de Buenos Aires, informes y opiniones con el objeto



de elaborar las propuestas y recomendaciones que estime pertinentes respecto de los procedimientos, contrataciones y acciones que se efectúen en función de las previsiones de la presente Ley.

ARTÍCULO 10. La presente Ley deberá ser reglamentada dentro de los noventa (90) días contados a partir de su promulgación.

ARTÍCULO 11. El Poder Ejecutivo podrá adoptar las medidas presupuestarias necesarias para la aplicación de la presente.

ARTÍCULO 12. La presente Ley comenzará a regir desde el día de su publicación en el Boletín Oficial.

ARTÍCULO 13. La presente Ley deberá ser interpretada en forma armónica con los términos de la Ley N° 13666.

ARTÍCULO 14. Sustitúyese el artículo 10 de la Ley N° 13666, el que quedará redacto de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 10. A los fines de instalar en forma efectiva y progresiva el expediente electrónico, autorízase al Poder Ejecutivo a dictar un reglamento para tal fin, que contemple excepciones al régimen previsto en los capítulos VII y VIII y a los artículos 63, 65 y 67 del Decreto-Ley N 7647/70.”

ARTÍCULO 15. Establécese, a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, que la publicación del diario denominado “Boletín Oficial” en formato digital en la página web del Ministerio de Gobierno, revistará carácter de oficial y auténtico y producirá idénticos efectos jurídicos que la edición impresa.

ARTÍCULO 16. Invítase a los Municipios de la Provincia de Buenos Aires a adherir a la presente Ley.

ARTÍCULO 17. Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dada en la Sala de Sesiones de la Honorable Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, en la ciudad de La Plata, a los siete días del mes de julio de dos mil dieciséis.

Anexo Único

PLAN ESTRATÉGICO DE MODERNIZACIÓN DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA PROVINCIA DE BUENOS



AIRES

Título I

Implementación del Plan Estratégico de Modernización de la

Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires

Artículo 1°.- Objeto: Alcanzar una gestión pública de calidad que posibilite la provisión eficaz y eficiente de bienes y servicios públicos a los ciudadanos de la Provincia de Buenos Aires de manera equitativa, transparente y efectiva, para una mayor integración y desarrollo de la sociedad, impulsando la ejecución de sistemas de conducción sistemáticos y coordinados y el uso intensivo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs) por parte del Estado Provincial.

Artículo 2°.- Principio de economía, eficiencia y eficacia. Serán tenidos en cuenta en la evaluación de las actividades, programas, proyectos, obras, procesos y operaciones, los criterios que a continuación se detallan, que serán entendidos de la siguiente forma.

- a) Economía: la minimización del costo en la obtención de insumos, debiendo ponderar si el costo resultó ser el menor posible del mercado para un determinado volumen y calidad de adquisición.
- b) Eficiencia: el acierto en la elección de los recursos utilizados y la optimización de la relación entre los recursos y los resultados obtenidos, debiéndose ponderar si la elección y combinación de factores resultó ser la más apta para alcanzar el máximo resultado posible.
- c) Eficacia: cumplimiento de metas u objetivos, debiéndose ponderar si se obtuvieron los resultados esperados, tanto en cantidad como en calidad.

Artículo 3°.- Ejes de la Reingeniería del Estado Provincial:

Los ejes serán los siguientes:

- a) Transformación institucional: Implementación de políticas públicas con miras al mejoramiento de la calidad de vida y al desarrollo integral de los ciudadanos de la Provincia de Buenos Aires, promoviendo e introduciendo el uso de las nuevas Tecnologías de Información y



Comunicación (TICs), con el objeto de fomentar la colaboración y coordinación en el ámbito de la administración pública, de manera de responder con mayor celeridad y efectividad a las demandas de la sociedad.

b) Participación Ciudadana: es el marco para la relación entre los organismos públicos y los ciudadanos, con la finalidad de permitir a los ciudadanos realizar consultas, solicitudes, sugerencias y reclamos ante el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires a través de un sistema accesible vía Internet, telefónica, y mediante cualquier otro medio que se considere oportuno.

c) Mejorar la gestión pública: vinculación entre la formulación de planes y acciones y la programación presupuestaria, articulando la toma de decisiones cotidiana, el planeamiento estratégico, el proceso de programación presupuestaria, la reingeniería de procesos y sistemas de información de cada organismo y la promoción de la articulación entre éstos, el monitoreo de gestión y la rendición de cuentas por resultados, para lograr una administración pública eficiente y transparente.

d) Orientar el servicio de la función estatal en todos los aspectos de su actividad al servicio de los ciudadanos: a través de la implementación de canales efectivos de participación y control, mediante la utilización de las TICs para simplificar y facilitar la vinculación de los ciudadanos con el Estado Provincial, mejorar la calidad de dicha relación y reducir los tiempos y costos involucrados en las transacciones.

e) Impulsar la implementación de la Modernización de la tramitación administrativa mediante las siguientes acciones: I) el desarrollo de nuevos sistemas de gestión; II) modernización de los procedimientos de compras, contrataciones y distribución de bienes y servicios; III) ejecución del proceso de transformación documental en miras a la gestión documental electrónica con procesos de innovación con impacto directo sobre la sustentabilidad de los procesos y los recursos propendiendo a la progresiva despapelización, en beneficio del



ciudadano; IV) la simplificación de trámites, reducción de tiempos de tramitación y gestión, y V) puesta en funcionamiento de una ventanilla única que agilice las posibilidades de acceso de los ciudadanos a la información.

Título II

De los componentes

Artículo 4°.- El Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires está conformado por los siguientes componentes:

4.1.- Sistema de gestión por resultados: Elaboración e implementación de Planes Estratégicos.

4.2.- Atención ciudadana y participación.

4.3.- Gobierno electrónico y nuevas tecnologías de la información y comunicación.

Capítulo I

Del Sistema de gestión por resultados

Artículo 5°.- El sistema de gestión orientado a resultados en la Administración Pública se implementa a través de los siguientes instrumentos de gestión:

5.1.- Planes Estratégicos de Gestión:

OBJETIVO:

Optimizar las capacidades de gestión y la asignación de recursos, a partir de la sistematización y ordenamiento de las acciones de los organismos públicos con relación a las metas de gobierno definidas para un período de tiempo determinado.

ACTIVIDADES:

1. La Autoridad de Aplicación, o quien ésta designe, en coordinación con los responsables máximos de las dependencias y los organismos mencionados en el artículo 2° de la presente, elaboran Planes Estratégicos de Gestión para cada área u organismo, donde se definen los propósitos y objetivos generales a cumplir, así como los Proyectos que se desarrollen para llevarlos a cabo.



2. Los Planes Estratégicos de Gestión deben estar en consonancia con un Presupuesto Plurianual de Inversiones de cada jurisdicción, y pueden prever mecanismos de evaluación y revisión anuales.

5.2.- Planes Operativos Anuales:

OBJETIVO:

Especificar las actividades que se deducen del Plan Estratégico, estableciendo los programas y recursos presupuestarios para llevar a cabo las acciones junto con indicadores de avance y cumplimiento.

ACTIVIDADES:

1. En base a los lineamientos establecidos en el Plan Estratégico de Gestión de las dependencias u organismos previstos en el artículo 2° de la presente Ley, elaboran el Plan Operativo Anual, donde se estipulan objetivos y metas específicas anualmente, junto con indicadores de avance y cumplimiento.

2. Los Planes Operativos Anuales son elaborados junto con la formulación presupuestaria, a fin de observar una relación estrecha con el presupuesto de cada jurisdicción u organismo, de conformidad con lo establecido en la Ley Permanente de Presupuesto.

3. Previo a su aprobación son remitidos a la Autoridad de Aplicación, la que se encuentra facultada para proponer modificaciones y acordar su texto definitivo, a fin de lograr la concordancia y coordinación general de éstos en las diferentes áreas de gobierno.

4. Los Planes Operativos Anuales son aprobados por el Poder Ejecutivo o quien se delegue tal función, y entran en vigencia con el inicio del ejercicio presupuestario, por el término de un (1) año.

5. La Autoridad de Aplicación en los plazos que la reglamentación determine, reportará el estado de avance y cumplimiento de los objetivos estipulados en los Planes Operativos Anuales, a través



de informes que especifican los indicadores acordados para medir éstos.

Esta información debe ser consistente con los informes de ejecución presupuestaria.

6. A partir de los lineamientos establecidos en el Plan Estratégico correspondiente, y los objetivos y metas anuales de gestión establecidos en el Plan Operativo Anual, se celebrarán Compromisos de Desempeño entre los responsables máximos de los organismos o dependencias a que se refiere el artículo 2° de la presente Ley y el Poder Ejecutivo o quien éste designe, en los términos, plazo y condiciones que establezca la reglamentación.

5.3.- Reingeniería de procesos operativos, administrativos y de control:

OBJETIVO:

Impulsar la implementación de acciones y planes en miras a la modernización de procesos operativos, administrativos y de control de la Administración Pública, teniendo en miras el gobierno electrónico, a través del desarrollo y ejecución del proceso de transformación documental con procesos de innovación con impacto directo sobre la sustentabilidad de los procesos y los recursos; la implementación de la tramitación electrónica de expedientes, con la utilización de firma electrónica y firma digital; y la interoperabilidad en la interacción entre organismos de la Administración Pública Provincial.

Agilizar y dotar de mayor eficiencia, eficacia y transparencia a los procesos y circuitos operativos, administrativos y de control para la consecución de los objetivos fijados por los organismos de la Provincia de Buenos Aires.

ACTIVIDADES:

La Autoridad de Aplicación o quien ésta designe, con intervención de las dependencias competentes en la materia, tendrá las siguientes facultades:

1. Desarrollar tareas técnicas de relevamiento, análisis y diagnóstico de los circuitos administrativos y de gestión de los organismos públicos.
2. Incorporar mecanismos que permitan la detección de obstáculos, desviaciones o insuficiencias en los medios para alcanzar la misión institucional.



3. Redefinir prioridades y responsabilidades manteniendo la alineación con las políticas públicas definidas.

5.4.- Tableros de Control:

OBJETIVO:

Permitir el seguimiento y control de los compromisos y obligaciones asumidas, como así también, la evaluación de los programas y proyectos, contribuyendo de este modo a la coordinación estratégica y al proceso de toma de decisiones del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

ACTIVIDADES:

1. La Autoridad de Aplicación instrumentará las medidas necesarias para la implementación de un sistema de monitoreo y control del avance y cumplimiento de los compromisos asumidos por los organismos, a través de un sistema de Tableros de Control, cuyos objetivos serán establecidos por la Autoridad de Aplicación. A tal fin dictará procedimientos, normas aclaratorias, complementarias e interpretativas que fueren necesarias para la implementación del presente.
 2. La Autoridad de Aplicación instrumentará las medidas necesarias para evaluar el desempeño de los organismos al final de cada ejercicio, por medio de una herramienta de evaluación que permita identificar los logros y deficiencias en la gestión, de un modo esquemático, sintético y homogéneo.
 3. Esta herramienta deberá estructurarse sobre la base de criterios que permitan evaluar el propósito de los programas, su diseño, planificación, gestión y resultados así como comparar los resultados de los diferentes programas.
 4. La Autoridad de Aplicación, elaborará un informe de cumplimiento de los objetivos y metas acordadas, y lo elevará al Poder Ejecutivo una vez consolidada la evaluación de desempeño de los organismos al final de cada ejercicio, en los términos, plazos y condiciones que establezca la reglamentación.
- 5.5.- Para garantizar la seguridad de la información en toda la Administración Pública Provincial coordinará las respuestas ante los intentos de ataque o penetración a las redes informáticas de los organismos públicos, fijará los estándares de seguridad y controlará que sean cumplidos en los sistemas de la



Administración Pública Provincial.

Capítulo II

Simplificación de la Administración Pública

Artículo 6°. Simplificación Administrativa. Las jurisdicciones y entidades de la Administración Pública Provincial deberán contemplar líneas de acción dirigidas a la supresión, reducción y simplificación de trámites administrativos, de modo tal de garantizar un servicio ágil y próximo al ciudadano.

Artículo 7°. Principios Generales. La supresión y simplificación de trámites será objetivo permanente de la Administración Pública Provincial en atención a los principios de celeridad y economía. Las autoridades que participen en el trámite y ejecución de planes de apoyo y cooperación internacional procurarán prioritariamente la inclusión de un componente de simplificación de procedimientos y supresión de trámites innecesarios.

Capítulo III

De los mecanismos de atención ciudadana y participación

Artículo 8°. La intervención del ciudadano en el seguimiento de los procedimientos y procesos que lleve adelante la Administración Pública, se ejerce a través de los siguientes mecanismos:

8.1.- Sistema de Consultas, solicitudes, sugerencias y reclamos:

OBJETIVO:

Permitir a los ciudadanos realizar consultas, solicitudes, sugerencias y reclamos ante el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, a través de un sistema accesible vía Internet, telefónica, y mediante cualquier otro medio que se considere oportuno. Derivar las solicitudes y reclamos a los organismos correspondientes para su seguimiento y gestión.

ACTIVIDADES:

1. Desarrollar un sistema de atención, derivación y seguimiento de solicitudes y reclamos, coordinado por la Autoridad de Aplicación.
2. Monitorear, por parte de la Autoridad de Aplicación, la calidad de las respuestas a las solicitudes y reclamos que realizan los ciudadanos.



3. Desarrollar, por parte de la Autoridad de Aplicación, una base de datos robusta con información relativa a los distintos programas y novedades del Gobierno Provincial que permita dar respuesta a las diversas consultas del ciudadano.
4. Promocionar las buenas prácticas y la ética para la toma de decisiones en la gestión de gobierno de la Provincia de Buenos Aires.
5. Invitar a los Municipios a ser parte del sistema para poder derivar consultas, reclamos o sugerencias relevados por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, y que se encuentren contemplados dentro de las competencias municipales, según la Constitución Provincial y la Ley Orgánica de Municipios –Decreto Ley N° 6769/58 y sus modificatorias-.

8.2.- Ventanilla Única de Trámites:

OBJETIVO:

Contribuir a una mayor información, transparencia, gestión, agilidad y seguimiento de los trámites que deben realizar los ciudadanos ante los organismos del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

ACTIVIDADES:

1. Coordinar, por parte de la Autoridad de Aplicación, la elaboración y difusión de una Guía Única de Trámites actualizada, a través de la cual los organismos y entidades de la Administración Pública informen a los ciudadanos sobre las gestiones vinculadas a los servicios que tienen encomendados.
2. Diseñar y desarrollar, por parte de la Autoridad de Aplicación, un sistema mediante el cual se permita a los organismos públicos cargar sus trámites para ser realizados vía Internet o de manera presencial en alguna dependencia de la Provincia de Buenos Aires con competencia en la materia. A partir de este sistema, permitir a los ciudadanos iniciar sus trámites, sacar turnos y hacer seguimiento de éstos.
3. Diseñar e implementar, por parte de la Autoridad de Aplicación, un sistema que permita evitar la duplicación de documentación solicitada al ciudadano ante un trámite frente al Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

8.3.- Programa de Calidad en la Gestión:

OBJETIVO:



Contribuir con la mejora constante de la gestión mediante el reconocimiento a los organismos y dependencias, que comprende el ámbito de aplicación del presente plan, que hubieran implementado acciones concretas de mejora de calidad.

ACTIVIDADES:

1. Determinar niveles o estándares de calidad en la provisión de los servicios que los organismos suministran a los ciudadanos y las metas cuantificables para su desempeño.
2. Diseñar y establecer mecanismos de consulta a los ciudadanos acerca de los servicios brindados.
3. Establecer un sistema de monitoreo y evaluación del cumplimiento y grado de ejecución de los estándares y compromisos de servicio.

8.4.- Apertura de Datos y Transparencia Activa:

OBJETIVO:

Promover un gobierno transparente y la generación de valor agregado mediante los datos producidos por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y garantizar el derecho de acceso a la información pública.

ACTIVIDADES:

1. Establecer los marcos normativos y operativos para promover la apertura por defecto de la información producida por el Gobierno.
2. Definir los estándares de publicación de datos.
3. Criterios de información mínima que los organismos gubernamentales deben publicar de forma activa.
4. Asistir a las áreas de Gobierno en todo lo relativo a la identificación, preparación, publicación y actualización de la información en formato abierto.
5. Coordinar y asistir a los organismos en las tareas vinculadas al otorgamiento y publicación de información relevante para la ciudadanía respecto de la gestión de gobierno.
6. Crear y gestionar la plataforma de datos abiertos.
7. Realizar actividades de capacitación a los ciudadanos y al personal de la administración pública sobre la importancia de la gestión y apertura de datos.



8. Impulsar actividades que incentiven la reutilización de los datos abiertos, hacia el interior de la administración pública así como hacia el exterior.

8.5.- Colaboración y Participación Ciudadana

OBJETIVO:

Mejorar la efectividad y la calidad de las políticas públicas a través de la cocreación y la participación ciudadana.

ACTIVIDADES:

1. Promover espacios abiertos de debate e intercambio de conocimiento entre el Gobierno y la sociedad civil.
2. Asistir a los organismos en la identificación de oportunidades de innovación cívica.
3. Impulsar la implementación de programas y mecanismos que favorezcan la participación ciudadana.
4. Generar canales de comunicación directa entre los distintos actores de la sociedad para involucrarlos en el proceso de toma decisiones.
5. Implementar mecanismos efectivos de participación o de elaboración participativa de normas; las que podrán incluir presupuesto participativo y las audiencias públicas.

Capítulo IV

Del Gobierno Electrónico y nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación

Artículo 9º.- El Gobierno Electrónico se implementa a través de los siguientes instrumentos:

9.1.- Sede Electrónica:

OBJETIVO:

Posibilitar a los ciudadanos acceder a la información y a los servicios administrativos más allá de las limitaciones cronológicas propias de las oficinas tradicionales, ampliando los medios de vinculación existentes entre éstos y generando una prolongación virtual de las oficinas tradicionales de la Administración Pública.

ACTIVIDADES:



1. La Autoridad de Aplicación o quien ésta designe, establece Sedes Electrónicas a través de redes de telecomunicaciones procurando la calidad, veracidad y actualización de los servicios a los que se acceden a través de la misma.
2. La Autoridad de Aplicación informa a través de las dependencias competentes a los ciudadanos acerca de los servicios y de la información disponible en éstas.

9.2.- Firma Electrónica y Digital:

OBJETIVO:

Agilizar la gestión de la administración pública y aumentar el acceso de los ciudadanos a los servicios y trámites públicos, garantizando la auturía e integridad de los documentos electrónicos, emanados tanto de la administración como de los administrados, mediante el uso de la firma electrónica y la firma digital.

ACTIVIDADES:

1. Implementar la infraestructura de firma electrónica y digital en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires.
2. Realizar actividades de capacitación al personal y a los ciudadanos para el uso de la firma electrónica y digital.

9.3.- Digitalización de documentos y procesos administrativos:

OBJETIVO:

La Autoridad de Aplicación desarrolla los sistemas informáticos y propone y/o adecúa y/o aprueba la normativa correspondiente para la digitalización de los procesos administrativos, a los fines de facilitar la gestión, el acceso y la perdurabilidad de la información y la reducción de los plazos en las tramitaciones.

Fortalecer la gestión de las compras públicas a través de la utilización de sistemas de gestión en los procedimientos de compras y contrataciones que garanticen la eficiencia y la reducción de los plazos de tramitación, siguiendo los principios de razonabilidad, publicidad, concurrencia, libre competencia, igualdad, economía y transparencia.

ACTIVIDADES:

1. Registros electrónicos: establecer mecanismos electrónicos de recepción y



remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones, a través de una sede electrónica u otros medios, a fin de facilitar la comunicación y debida constancia de los trámites y actuaciones.

2. Documentación administrativa original en soporte papel que constituya una actuación administrativa: establecer mecanismos electrónicos para que la misma sea digitalizada y conservada en soporte electrónico, y determinar la continuidad de su tramitación a través del expediente digital, respetando los procedimientos que determine la Autoridad de Aplicación o quien ésta designe, con la intervención técnica de las áreas competentes en la materia.
 3. Comunicaciones y notificaciones electrónicas: incorporar sistemas de comunicaciones y notificaciones que se desarrollen sobre la base de las tecnologías de la comunicación.
 4. Documento electrónico: propiciar la utilización de documentos administrativos electrónicos firmados digital o electrónicamente.
 5. Expediente Digital: desarrollar la arquitectura tecnológica para la implementación del expediente digital bajo tramitación electrónica.
 6. Archivo electrónico: implementar el archivo en soporte electrónico, otorgándole valor jurídico y probatorio a la documentación existente y a la que se incorpore a los archivos de la Provincia, mediante la utilización de tecnología que garantice la estabilidad, perdurabilidad, inmutabilidad e inalterabilidad del soporte de guarda físico de la mencionada documentación respetando el procedimiento que determine la Autoridad de Aplicación o quien ésta designe, con la intervención técnico de las áreas competentes en la materia.
 7. La documentación administrativa original en soporte papel será archivada y conservada en soporte electrónico, respetando los procedimientos que determine la Autoridad de Aplicación o quien ésta designe, con la intervención técnica de las áreas competentes en la materia.
- 9.3.1 La utilización de expedientes electrónicos, documentos electrónicos, firma electrónica, firma digital, comunicaciones electrónicas, notificaciones electrónicas y domicilios electrónicos constituidos, en todos los procedimientos administrativos que se tramitan ante la Administración



Pública de la Provincia de Buenos Aires centralizada y descentralizada, y los Organismos de la Constitución, tienen idéntica eficacia jurídica y valor probatorio que sus equivalentes en soporte papel o cualquier otro soporte que se utilice a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley.

9.4.- Seguridad Informática:

OBJETIVO:

Aumentar los niveles de seguridad informática a partir de la construcción de la infraestructura necesaria para dar el tratamiento adecuado y proteger la información y los sistemas de la Provincia de Buenos Aires con la intervención de las áreas con competencia en la materia.

ACTIVIDADES:

La Autoridad de Aplicación o quien ésta designe, con intervención de la dependencia competente en la materia, podrá:

1. Establecer los marcos normativos y operativos necesarios para aumentar el nivel de seguridad informática.
2. Fortalecer las capacidades de prevención, detección y atención de incidentes informáticos que pudieran afectar los sistemas críticos del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

9.5.- Interoperabilidad:

OBJETIVO:

Mejorar los sistemas de información y comunicación de la Provincia de Buenos Aires, con el fin de evitar duplicaciones o inconsistencias, y normalizar la definición y el tratamiento de la información común.

ACTIVIDADES:

La Autoridad de Aplicación o quien ésta designe, con intervención de la dependencia competente en la materia, podrá:

1. Definir los estándares tecnológicos para la interoperabilidad entre sistemas de información, para la interacción entre organismos de la Administración Pública de la Provincia y entre éstos y los ciudadanos en la presentación electrónica de documentos.

9.6.- Compras electrónicas:



OBJETIVO:

Fortalecer la gestión de las compras públicas a través de la utilización de sistemas de gestión en los procedimientos de compras y contrataciones que garanticen la eficiencia y la transparencia, y la reducción los plazos de tramitación.

ACTIVIDADES:

La Autoridad de Aplicación o quien ésta designe, con intervención de la dependencia competente en la materia, podrá:

1. Desarrollar e implementar el sistema de gestión de compras electrónicas.
2. Establecer un sistema de monitoreo y evaluación de las compras electrónicas.
3. Capacitar a las distintas unidades de compras en la gestión del sistema.

Capítulo V

Disposiciones finales

Artículo 10. Se autoriza a emplear la firma digital o la firma electrónica en los actos internos de la Administración Pública Provincial y en aquellos actos que excediendo la órbita interna se celebren con instituciones, organismos o cualquier otro tipo de institución con los que exista convenio de reciprocidad o que hayan sancionado una norma legal de adhesión a la Ley Nacional N° 25.506. También se regirá por este artículo el intercambio de información institucional.

Artículo 11. El poder Ejecutivo, en su carácter de licenciante, implementa la infraestructura de firma digital y firma electrónica del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, que debe ser utilizada por la totalidad de las dependencias alcanzadas por esta Ley, conforme se establece en el artículo 2°, coordinando con los Poderes Legislativo y Judicial su operatividad y puesta en funcionamiento.

Artículo 12. A los efectos de la aplicación de la presente Ley, el gobierno reconocerá como Certificador Licenciado a aquéllos que contando con la aprobación nacional se avengan a encuadrarse en la normativa que regula la infraestructura de firma digital de la Provincia de Buenos Aires, en los términos y condiciones que establezca la reglamentación de la presente.



Artículo 13. La Autoridad de Aplicación de la presente Ley, sin perjuicio de lo establecido en la Ley Nacional N° 25.506, establecerá un sistema de registro, métodos y mecanismos para la evaluación y constatación de la confiabilidad, integridad, confidencialidad y disponibilidad de los esquemas utilizados por los registrados para la realización de identificaciones fehacientes dentro del marco de la infraestructura de firma digital.

Artículo 14.- Atento a lo establecido en el artículo anterior, la Provincia de Buenos Aires, a través de la Autoridad de Aplicación, se reserva el derecho de adoptar todo cambio tecnológico que, sin oponerse a la Ley Nacional ni a los estándares internacionales, tienda a optimizar, adecuar y ampliar el uso de la firma digital.



La Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

sanciona con fuerza de Ley

8.3. LEY de Modernización de la Administración Pública

Artículo 1º.- Crease el Plan de Modernización de la Administración Pública del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, previsto por el [Anexo I](#) de la presente Ley, con el fin de encarar un proceso de modernización administrativa en el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Artículo 2º.- El ámbito de aplicación del Plan de Modernización de la Administración Pública del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires comprende:

- a. Administración Central, los entes descentralizados y las entidades autárquicas.
- b. Las empresas y sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta y todas aquellas organizaciones empresariales donde la Ciudad de Buenos Aires tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias.
- c. Las Comunas.
- d.

Artículo 3º.- La Jefatura de Gabinete de Ministros es la autoridad de aplicación del presente Plan.

Artículo 4º.- Son funciones de la autoridad de aplicación:

- a. Coordinar la implementación de las actividades que se desprenden del presente Plan.
- b. Establecer un cronograma de ejecución de las actividades previstas y realizar el seguimiento correspondiente.
- c. Adecuar y/o elaborar los manuales de organización y procedimientos para la aplicación de los componentes que integran el Plan de Modernización.
- d. Asistir técnicamente y brindar asesoramiento a las unidades responsables de la implementación de las actividades comprendidas en el Plan de Modernización.



e. Realizar acciones de capacitación vinculadas a la implementación del Plan de Modernización.

f. Definir un sistema de medición de la producción de bienes y servicios gubernamentales compatibles en términos físicos y presupuestarios.

g. Difundir los compromisos y resultados de la aplicación del Plan de Modernización.

h. Fortalecer el proceso de jerarquización de los trabajadores estatales, promoviendo su inclusión en las decisiones de planificación, implementación y control de las políticas públicas, llevando a la práctica la evaluación de su desempeño sobre criterios objetivos.

Artículo 5°.- La Autoridad de Aplicación debe constituir una comisión de seguimiento del proceso de modernización del Estado de la que participan las organizaciones sindicales que representan a los trabajadores del Estado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Artículo 6°.- La presente Ley debe ser reglamentada dentro de los noventa (90) días a partir de su promulgación.

Artículo 7°.- El Poder Ejecutivo debe adoptar las medidas presupuestarias correspondientes para la aplicación de la presente.

Artículo 8°.- Comuníquese, etc.

DIEGO SANTILLI

CARLOS PÉREZ

LEY N° 3.304

Sanción: 26/11/2009

Promulgación: Decreto N° 1.174/009 del 30/12/2009

Publicación: BOCBA N° 3335 del 07/01/2010

Reglamentación: [Decreto N° 823/010](#) del 29/10/2010 (*Reglamenta el punto 5, del punto 6.3 del Anexo I*)



Publicación: BOCBA N° 3542 del 11/11/2010

ANEXO de la LEY N° 3.304

Separata del BOCBA N° 3335 del 07/01/2010

ANEXO I

Título

I

Del objetivo general y específicos del Plan de Modernización de la Administración Pública del Gobierno de la Ciudad

Artículo 1°.- Objetivo General: Alcanzar una gestión pública de calidad que posibilite la provisión de bienes y servicios públicos a los ciudadanos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de manera equitativa, transparente y efectiva.

Artículo 2°.- Objetivos específicos:

2.1.- Mejorar la gestión pública articulando la toma de decisiones cotidiana, el planeamiento estratégico, el proceso de programación presupuestaria, la reingeniería de procesos, el monitoreo de gestión y la rendición de cuentas por resultados.

2.2.- Orientar la Administración al servicio de los ciudadanos, a través de una gestión transparente y de canales efectivos de participación y control ciudadano.

2.3.- Promover e introducir el uso de las nuevas Tecnologías de Información y Comunicación de manera de responder con mayor celeridad y efectividad a las demandas de la sociedad.

2.4.- Profesionalizar y jerarquizar los recursos humanos a través del desarrollo de una carrera basada en el mérito y a partir del fortalecimiento de los sistemas de gestión de personal y de la ejecución sistemática de actividades de capacitación.



2.5.- Generar condiciones favorables para el cumplimiento de las actividades establecidas en cada uno de los Capítulos y las que se establezcan en la reglamentación.

Título **II**
De los componentes

Artículo 3°.- El Plan de Modernización de la Administración Pública del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires está conformado por los siguientes componentes:

- 3.1.- Sistema de gestión por resultados.
- 3.2.- Mecanismos de intervención del ciudadano en el seguimiento de la Administración.
- 3.3.- Gobierno electrónico y nuevas tecnologías de la información y comunicación.
- 3.4.- Gestión integral de los recursos humanos.

Capítulo **I**
Del Sistema de gestión por resultados

Artículo 4°.- El sistema de gestión orientado a resultados en la Administración Pública se implementa a través de los siguientes instrumentos de gestión:

- 4.1.- Planes Estratégicos de Gestión:

OBJETIVO:

Optimizar las capacidades de gestión y la asignación de recursos a partir de la sistematización y ordenamiento de las acciones de los organismos públicos con relación a las metas de gobierno definidas para un período de tiempo determinado.

ACTIVIDADES:



1. Durante el primer año de un nuevo período de gestión, los Ministros y los responsables máximos de los organismos mencionados en el artículo 2° de la presente ley, en coordinación con la Jefatura de Gabinete de Ministros, elaboran Planes Estratégicos de Gestión para cada área u organismo, donde se definen los propósitos y objetivos generales a cumplir a lo largo de cuatro (4) años, así como los Proyectos que se desarrollen para llevarlos a cabo.

2. Los Planes Estratégicos de Gestión deben estar en consonancia con el Presupuesto Plurianual de Inversiones de cada jurisdicción -de conformidad con lo establecido en el artículo 19 de la Ley N° 70- y en coordinación con las proposiciones emanadas del Consejo de Planeamiento Estratégico, y pueden prever mecanismos de evaluación y revisión anuales.

4.2.- Planes Operativos Anuales:

OBJETIVO:

Especificar las actividades que se deducen del Plan Estratégico, estableciendo los programas y recursos presupuestarios para llevar a cabo las acciones junto con indicadores de avance y cumplimiento.

ACTIVIDADES:

1. En base a los lineamientos establecidos en el Plan Estratégico de Gestión de la jurisdicción u organismo correspondiente, los Ministros y los responsables máximos de los organismos detallados en el artículo 2° elaboran el Plan Operativo Anual de la jurisdicción u organismo, donde se estipulan objetivos y metas específicas de corto plazo, junto con indicadores de avance y cumplimiento.

2. Los Planes Operativos Anuales son elaborados en conjunto con la formulación presupuestaria, a fin de observar una relación estrecha con el presupuesto de cada jurisdicción u organismo, de conformidad con lo establecido en el Título II de la Ley N° 70.

3. Previo a su aprobación son remitidos a la Jefatura de Gabinete de Ministros, que podrá proponer y acordar modificaciones con cada Ministerio o responsable máximo de organismo involucrado, a fin de lograr la concordancia y coordinación general de los mismos en las diferentes áreas de gobierno.



4. Los Planes Operativos Anuales son aprobados por el Jefe de Gobierno, y entran en vigencia con el inicio del ejercicio presupuestario, por el término de un (1) año.

5. El estado de avance y cumplimiento de los objetivos estipulados en los Planes Operativos Anuales se reporta trimestralmente a la Jefatura de Gabinete de Ministros, a través de informes que especifican los indicadores acordados para medir los mismos. Esta información debe ser consistente con los informes de ejecución presupuestaria. La información debe ser de público acceso.

4.3.- Convenios de Desempeño:

OBJETIVO:

Establecer un compromiso entre los responsables de cada organismo público ante el Jefe de Gobierno, Vicejefe de Gobierno o Jefe de Gabinete de Ministros, según corresponda, de cumplir con las metas y objetivos incluidos en los planes operativos anuales.

ACTIVIDADES:

1. A partir de los lineamientos establecidos en el Plan Estratégico del área u organismo correspondiente, y los objetivos y metas anuales de gestión establecidos en el Plan Operativo Anual, se celebran Convenios de Desempeño entre:

1.1. Los Ministros y el Jefe de Gobierno.

1.2. Los responsables máximos de los organismos o dependencias a que se refiere el artículo 2° y los Ministros correspondientes, el Vicejefe de Gobierno o el Jefe de Gobierno en su caso.

2. El Jefe de Gabinete de Ministros, como Autoridad de Aplicación de la presente Ley, y a fin de garantizar la coherencia entre las diferentes áreas del gobierno, coordina la elaboración de los Convenios de Desempeño.

3. El Convenio de Desempeño importa el compromiso ante el Jefe de Gobierno, Vicejefe de Gobierno o Jefe de Gabinete de Ministros, según corresponda, de cumplir con ciertas metas y objetivos incluidos en el Plan Operativo Anual del organismo.

4. Los Convenios de Desempeño son suscriptos antes del inicio del ejercicio de gestión anual, y su vigencia es de un (1) año.



4.4.- Reingeniería de procesos operativos, administrativos y de control:

OBJETIVO:

Agilizar y dotar de mayor eficiencia a los circuitos operativos, administrativos y de control para la consecución de los objetivos fijados por los organismos del Gobierno de la Ciudad.

ACTIVIDADES:

1. Desarrollar tareas técnicas de relevamiento, análisis y diagnóstico de los circuitos administrativos y de gestión de los organismos públicos.
2. Incorporar mecanismos que permitan la detección de obstáculos, desviaciones o insuficiencias en los medios para alcanzar la misión institucional.
3. Redefinir prioridades, reasignar recursos y responsabilidades manteniendo la alineación con las políticas públicas definidas.

4.5.- Tableros de Control:

OBJETIVO:

Permitir el seguimiento y control de los compromisos asumidos, como así también, la evaluación de los programas y proyectos, contribuyendo de este modo a la coordinación estratégica y al proceso de toma de decisiones del Gobierno de la Ciudad.

ACTIVIDADES:

1. La Autoridad de Aplicación instrumenta las medidas necesarias para la implementación de un sistema de monitoreo y control del avance y cumplimiento de los compromisos asumidos por los organismos a través de un sistema de Tableros de Control, cuyos objetivos serán establecidos por la Autoridad de Aplicación en ocasión de reglamentarse la presente ley.
2. La Autoridad de Aplicación instrumenta las medidas necesarias para evaluar el desempeño de los organismos al final de cada ejercicio, por medio de una herramienta de evaluación que permita identificar los logros y deficiencias en la gestión, de un modo esquemático, sintético y homogéneo.



3. Esta herramienta deberá estructurarse sobre la base de criterios que permitan evaluar el propósito de los programas, su diseño, planificación, gestión y resultados así como comparar los resultados de los diferentes programas.

4. La Jefatura de Gabinete de Ministros elabora un informe de cumplimiento de los objetivos y metas acordadas, y lo eleva al Jefe de Gobierno, en la forma y con la periodicidad que determine la reglamentación.

Capítulo

II

De los mecanismos de intervención del ciudadano en el seguimiento de la Administración

Artículo 5º.- La intervención del ciudadano en el seguimiento de la Administración Pública, la cual mejora la calidad en los organismos prestadores de bienes y servicios públicos, se ejerce a través de los siguientes mecanismos:

5.1.- Programa Carta Compromiso con el Ciudadano:

OBJETIVO:

Restablecer la confianza del ciudadano con la Administración Pública a través de la instrumentación de compromisos de mejora en el servicio que prestan los organismos públicos, mediante la firma de un documento de carácter público en el que la entidad explicita ante los ciudadanos las condiciones y modalidades de las prestaciones, así como también, los derechos que los asisten.

ACTIVIDADES:

1. Determinar los niveles o estándares de calidad actuales en la provisión de los servicios que los organismos suministran a los usuarios y las metas cuantificables para su desempeño futuro.
2. Diseñar y establecer mecanismos de consulta a los usuarios acerca de los servicios que aquéllos demanden, sus sugerencias y opiniones para la mejora de los mismos.



3. Establecer un sistema de monitoreo y evaluación del cumplimiento y grado de ejecución de los estándares y compromisos, la forma de empleo de los recursos disponibles y el logro de los resultados propuestos.

4. Elaborar un sistema de comunicación e información a partir del cual los organismos informen a los usuarios sobre la naturaleza, contenido, características y formas de prestación de los servicios que brindan y los requerimientos para acceder a los mismos.

5.2.- Sistema de Quejas y Reclamos:

OBJETIVO:

Permitir a los ciudadanos realizar consultas, quejas o sugerencias al Gobierno de la Ciudad a través de un sistema accesible vía Internet y/o telefónica, las que serán enviadas a los organismos correspondientes y respondidos en tiempo y forma.

ACTIVIDADES:

1. Desarrollar un sistema de atención, derivación y manejo de quejas y reclamos, coordinado por la Autoridad de Aplicación.

2. La Autoridad de Aplicación monitorea la calidad de las respuestas a las quejas y reclamos que realizan los ciudadanos.

(Reglamentado por el Art. 1º del [Decreto N° 012/011 del 05/01/2011](#), BOCBA N° 3592 del 26/01/2011)

5.3.- Guía de Trámites:

OBJETIVO:

Contribuir a una mayor información y transparencia de los trámites que deben realizar los ciudadanos ante los organismos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

ACTIVIDADES:



1. La Autoridad de Aplicación coordina la elaboración y difusión de una Guía de Trámites actualizada, a través de la cual los organismos y entidades de la Administración Pública informan a los ciudadanos sobre las gestiones vinculadas a los servicios que tienen encomendados y los derechos que les asisten en relación con aquellos.

5.4.- Programa de Calidad en la Gestión:

OBJETIVO:

Contribuir con la mejora constante de la gestión mediante el reconocimiento a los organismos y dependencias que comprende el ámbito de aplicación del presente plan, que hubieran implementado acciones concretas de mejora de la calidad.

ACTIVIDADES:

1. Capacitar al personal de los organismos prestadores de servicios en los sistemas de gestión de calidad.
2. Adecuar los procesos de producción de servicios a las normas de certificación de calidad y a sus actualizaciones sucesivas.
3. La Autoridad de Aplicación establece y otorga anualmente el Premio de Calidad en la Gestión de la Ciudad de Buenos Aires a aquellos organismos públicos que hayan alcanzado los niveles de calidad esperados.

Capítulo

III

Del Gobierno Electrónico y nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación

Artículo 6°.- El Gobierno Electrónico se implementa a través de los siguientes instrumentos:

6.1.- Sede Electrónica:

OBJETIVO:



Posibilitar a los ciudadanos acceder a la información y a los servicios administrativos más allá de las limitaciones cronológicas propias de las oficinas tradicionales, ampliando los medios de vinculación existentes entre los mismos y generando una prolongación virtual de las oficinas tradicionales de la Administración Pública.

ACTIVIDADES:

1. Establecer Sedes Electrónicas a través de redes de telecomunicaciones procurando la calidad, veracidad y actualización de los servicios a los que se acceden a través de la misma.
2. Informar a los ciudadanos acerca de los servicios y de la información disponible en las mismas.

6.2.- Firma Electrónica y Digital:

OBJETIVO:

Agilizar la gestión de la administración pública y aumentar el acceso de los ciudadanos a los servicios y trámites públicos, garantizando la autoría e integridad de los documentos electrónicos, emanados tanto de la administración como de los administrados, mediante el uso de la firma electrónica y la firma digital.

ACTIVIDADES:

1. Crear la infraestructura de firma electrónica y digital en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires.
2. Realizar actividades de capacitación al personal y a los ciudadanos para el uso de la firma electrónica y digital.

6.3.- Digitalización de procesos administrativos:

OBJETIVO:



Desarrollar los sistemas informáticos y proponer y/o adecuar la normativa correspondiente para la digitalización de los procesos administrativos a los fines de facilitar la gestión, el acceso y la perdurabilidad de la información y la reducción de los plazos en las tramitaciones.

ACTIVIDADES:

1. Registros electrónico: establecer mecanismos electrónicos de recepción y remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones a través de una sede electrónica u otros medios, de forma tal de facilitar la comunicación y debida constancia de los trámites y actuaciones.

2. Comunicaciones y notificaciones electrónicas: incorporar sistemas de comunicaciones y notificaciones que se desarrollen sobre la base de las tecnologías de la comunicación.

3. Documento electrónico: propiciar la utilización de documentos administrativos electrónicos firmados digital o electrónicamente.

4. Expediente electrónico: desarrollar la arquitectura tecnológica para la implementación del expediente electrónico.

5. Archivo electrónico: reemplazar el archivo en soporte papel por archivos electrónicos, otorgándole valor jurídico y probatorio a la documentación existente y a la que se incorpore a los archivos de la ciudad, mediante la utilización de tecnología que garantice la estabilidad, perdurabilidad, inmutabilidad e inalterabilidad del soporte de guarda físico de la mencionada documentación. (*Reglamentado por el [Decreto N° 823/010](#), BOCBA N° 3542 del 11/11/2010*)

6.4.- Seguridad Informática:

OBJETIVO:

Aumentar los niveles de seguridad informática a partir de la construcción de la infraestructura necesaria para dar el tratamiento adecuado y proteger la información y los sistemas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

ACTIVIDADES:

1. Establecer los marcos normativos y operativos necesarios para aumentar el nivel de seguridad informática.



2. Fortalecer las capacidades de prevención, detección y atención de incidentes informáticos que pudieran afectar los sistemas críticos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

6.5.- Interoperabilidad:

OBJETIVO:

Mejorar los sistemas de información y comunicación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, con el fin de evitar duplicaciones, inconsistencias en la actualización y normalizar la definición y el tratamiento de la información común.

ACTIVIDADES:

1. Definir los estándares tecnológicos para la interoperabilidad entre sistemas de información, para la interacción entre organismos de la Administración Pública de la Ciudad y entre éstos y los ciudadanos en la presentación electrónica de documentos.

6.6.- Compras electrónicas:

OBJETIVO:

Fortalecer la gestión de las compras públicas a través de las compras electrónicas que garanticen la eficiencia y la transparencia.

ACTIVIDADES:

1. Reglamentar el régimen de compras electrónicas para la Administración Pública de la Ciudad.
2. Desarrollar e implementar el sistema informático de compras electrónicas.
3. Establecer un sistema de monitoreo y evaluación de las compras electrónicas.
4. Capacitar a las distintas unidades de compras en la gestión del sistema.



Capítulo

IV

De la gestión integral de los recursos humanos

Artículo 7º.- La gestión integral de los recursos humanos se desarrollará a través de los siguientes instrumentos de gestión:

7.1.- Legajo Único del Personal Informatizado:

OBJETIVO:

Satisfacer necesidades de información y guarda de la documentación certificadora, correspondiente a las personas que prestan servicios personales a la Administración Pública de la Ciudad, así como el cumplimiento de diversas exigencias normativas que ésta debe honrar como empleadora o contratista, mediante la implantación de un régimen actualizado e integral de administración del Legajo Único Personal Informatizado.

ACTIVIDADES:

1. Establecer un régimen de Administración Integral del Legajo Único Personal Informatizado obligatorio, para toda persona que mantenga vinculación en la prestación de servicios personales a favor de la Administración Pública de la Ciudad.
2. Digitalizar progresivamente y validar mediante firma electrónica la documentación requerida por exigencias legales o de auditoría.

7.2.- Sistema Integrado de Información del Personal de la Administración Pública de la Ciudad:

OBJETIVO:

Contribuir a una política estratégica de información e inteligencia en materia de personal que oriente y armonice los esfuerzos e inversiones en este campo, dotando al Gobierno de la Ciudad de un Sistema de Información, central e integrado, de quienes presten servicios personales en la Administración Pública de la Ciudad, bajo cualquier modalidad de vinculación.



ACTIVIDADES:

1. Desarrollar e implementar un sistema informático para el procesamiento y almacenamiento de la información.
2. Registrar, actualizar y certificar los datos de personas que prestan servicios personales a favor de la Administración Pública de la Ciudad de su relación laboral, contractual o bajo otras modalidades de vinculación, de sus carreras administrativas cuando corresponda, de sus prestaciones y capacidades laborales y demás aspectos significativos para el ejercicio de las facultades y responsabilidades de las autoridades superiores del Poder Ejecutivo de la Ciudad.
3. Controlar el régimen de acumulación e incompatibilidad de cargos y/o contratos.
4. Procesar y difundir información en estadísticas e informes a los actores políticos, administrativos y gremiales involucrados en el proceso de toma de decisiones, como así también al ciudadano en general

7.3.- Capacitación Electrónica y Calidad de la Formación:

OBJETIVO:

Optimizar la calidad de los sistemas de capacitación de la Administración Pública, utilizando las tecnologías más modernas disponibles, con el fin de mejorar los resultados de la gestión pública de los organismos del Gobierno de la Ciudad.

ACTIVIDADES:

1. Elaborar un Plan de Capacitación para los agentes del Gobierno de la Ciudad, sobre la base de las necesidades y requerimientos de los organismos de la Administración Pública de la Ciudad.
2. Desarrollar e implementar metodologías de capacitación electrónica en la formación de los agentes del Gobierno de la Ciudad.
3. Articular la metodología de capacitación electrónica con diferentes instancias de formación, como programas y cursos presenciales y a distancia, foros temáticos, comunidades de práctica y grupos de mejora.



Maestría en Políticas Públicas – Universidad Torcuato DI Tella

Genealogía del Gobierno Electrónico

Gabriela Inés Vidal
