

Hacia una teoría venezolana sobre gobierno electrónico

Ángel Páez

aepaezmoreno@gmail.com

Resumen

Pareciera osado hablar siquiera de teoría en torno a un problema de investigación de tan reciente data como el Gobierno Electrónico (gob-e), sobre todo en América Latina, pero nos preocupa la orientación con la que vienen delineándose postulados teóricos en trabajos premiados (Criado, Ignacio; Ramilo, María; Salvador, Miguel, 2002) y en agendas de gob-e de países de Latinoamericanos (Reilly, 2004) en los que se demuestra la lógica instrumental, técnica y unidireccional desde la cual se están diseñando y ejecutando planes, programas y proyectos para concretar las promesas del gob-e. Promesas y expectativas que varían mucho entre países “desarrollados”, orientados a la eficiencia y eficacia de los gobiernos en la prestación de servicios para sus clientes, y las expectativas de los ciudadanos en los países en vías de desarrollo, que esperan mayor inclusión, más democracia, más justicia social. Este trabajo comienza por desnudar el marco epistemológico y político desde el que se conciben los principales trabajos teóricos y agendas de gobierno electrónico en América Latina, para luego indicar las pistas que debemos seguir para pensar una teoría venezolana sobre gob-e enmarcada en la transformación del Estado y la construcción de una Democracia Participativa y protagónica. Para indicar este camino, se toma en cuenta, fundamentalmente, la política pública venezolana sobre gob-e (contemplada en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, los planes de TIC y el marco legal que regula las prácticas de gob-e), así como las reflexiones teóricas de Araya (2004 y 2005), Reilly (2004), Petrizzo (2005), Zaberce (2005) y Gonzalo (2006).

Palabras clave: gobierno electrónico, tecnologías de la información y la comunicación, democracia participativa.

1. A manera de introducción

En este trabajo nos proponemos adentrarnos en el estudio de un problema tan amplio, controversial y complejo como el Gobierno

electrónico (gob-e), detectando los postulados teóricos y agendas de gobierno que han dibujado la relación Estado-Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en los distintos los planes de los países desarrollados y en vías de desarrollo.

Las TIC hoy en día constituyen el eje articulador de un nuevo paradigma de organización de la sociedad, que se evidencia en la incorporación de la información a los productos en su composición material, en los procesos de producción y en la materialización de la misma como producto privilegiado de la economía (Martín Barbero, 2004).

Ante este nuevo paradigma de organización de la sociedad, se le impone una inminente transformación al Estado. Ello provoca el surgimiento de lo que se conoce como Gobierno Electrónico, entendiéndose como la incorporación progresiva de tecnologías de información y comunicación en la gestión pública, teniendo sus primeros antecedentes en 1972 en Dinamarca, cuando las municipalidades danesas organizaron su propio servicio proveedor de TIC para compartir los servicios. Pero no es sino hasta 1990 cuando, a través del "Consenso de Washington", se articuló una política desde "La Casa Blanca" que dictaminó el carácter estratégico de las reformas estructurales para el crecimiento económico, inscritas en el modelo de la famosa modernización del Estado.

En 1993 el gobierno norteamericano de Bill Clinton, bajo el liderazgo del Vice-Presidente Al Gore, inicia una estrategia agresiva que hace énfasis en la creación de un régimen orientado a las regulaciones a través del Comercio Electrónico, con la idea de generar agencias virtuales articuladas a través de portales web muy utilizados por el mercado, organizados en función de los clientes, construyendo así una relación Estado-Ciudadano basada en la interactividad, la eficiencia y la accesibilidad desde el modelo 7x24x365 extrapolado desde el mundo de los negocios.

Esta perspectiva mecánica sobre el gobierno electrónico ha permeado la mayoría de las políticas públicas en América Latina y ello lo podemos advertir, en principio, en dos de los autores que más han influenciado esas políticas: Michiel Backus (2001) y Royers W'Okot-Uma (2001). Pensamos que en el caso venezolano, resulta necesario (como lo han demostrado algunos actores clave en materia de gob-e en el Ministerio del Poder Popular para la Ciencia y la Tecnología) revisar los antecedentes, teorías y agendas de otros países de manera crítica, intentado separar la dimensión operacional (que siempre será de utilidad para implementar las políticas públicas) de la dimensión epistemológica, ya que desde esa perspectiva es que podemos advertir los propósitos, aportes y limitaciones de esas experiencias.

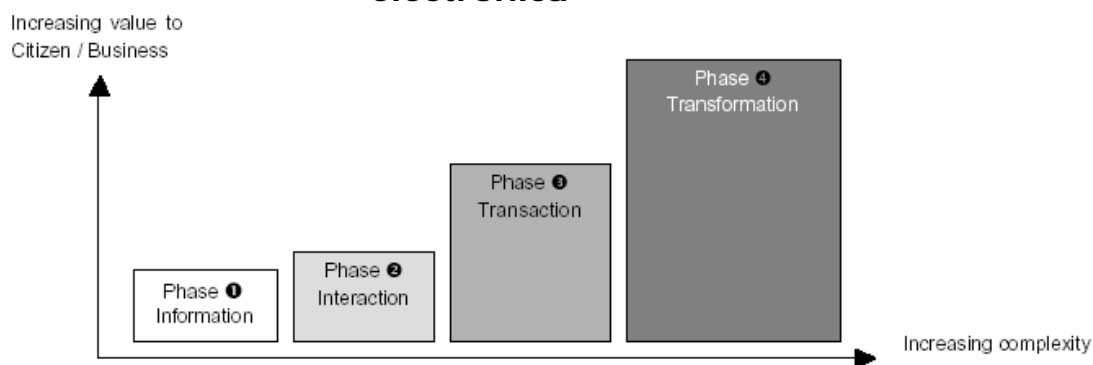
2. Marco epistemológico de las teorías foráneas sobre gobierno electrónico (gob-e)

Backus (2001) considera que el gob-e es una de las dos dimensiones de la gobernanza electrónica, siendo la democracia electrónica la otra dimensión. La gobernanza electrónica "is defined as the application of electronic means in the interaction between government and the citizens and government and businesses, as well as in internal government operations to simplify and improve democratic, government and business aspects on Governance". De manera que la gobernanza electrónica se construye desde una dimensión paradigmática como la democracia electrónica (relación entre el gobierno y los ciudadanos) y una operativa como el gobierno electrónico.

Gartner (2000, citado en Backus, 2001) plantea una perspectiva evolutiva (figura 1) en la que se desarrolla la gobernanza electrónica, partiendo desde el nivel de información (fase de presencia en la web para proveer información a los funcionarios y ciudadanos), y pasando por el nivel de interacción (uso de

herramientas interactivas como el correo electrónico, el chat y los motores de búsqueda para la comunicación entre gobierno, funcionarios y ciudadanos), la fase de transacción (se concretan trámites a través de los portales de gobierno, como la declaraciones de impuesto) y llegando a la fase de transformación en la cual se concretan todos los procesos a través de una ventanilla única (un solo portal web para lograr todas las aspiraciones de la gobernanza electrónica).

Figura 1. Modelo de madurez de la gobernanza electrónica



Fuente: Gartner (2000)

Observamos que la propuesta de los niveles de Backus, en el nivel operativo, es interesante para estimar la complejidad de concreción de las estrategias de e-gob. De hecho, el gobierno de Chile toma esta propuesta y afirma que el gob-e posee un carácter incremental y transformador, definiendo un conjunto de etapas por las cuales se deberá transitar. Estas corresponden a las siguientes (Gobierno Electrónico en Chile 2000-2005, p. 16):

- a. Presencia: En esta fase se provee básicamente información de los servicios públicos al ciudadano.
- b. Interacción: Considera comunicaciones simples entre el servicio público y el ciudadano y la incorporación de esquemas de búsqueda básica.
- c. Transacción: Incluye provisión de transacciones electrónicas al ciudadano por parte del servicio público, en forma alternativa a la

atención presencial en las dependencias del órgano del Estado al cual la persona requiera de atención.

d. Transformación: Considera cambios en los servicios para proveer aquellas prestaciones que componen su misión en forma electrónica, y la introducción de aplicaciones que administren la entrega de prestaciones a los ciudadanos.

Chile agrega dos etapas adicionales (figura2): una al principio (etapa de Inicio) y una al final (etapa de Gobierno Electrónico Unificado). Se amplía el ámbito del Gobierno Electrónico, reconociendo una primera y básica fase de inicio, mediante la cual se busca disponer de las TIC para iniciar el proceso. También agrega una fase final de Gobierno Electrónico Unificado (Gobierno Electrónico en Chile 2000-2005, p. 16).

Figura 2. Fases de Gobierno Electrónico

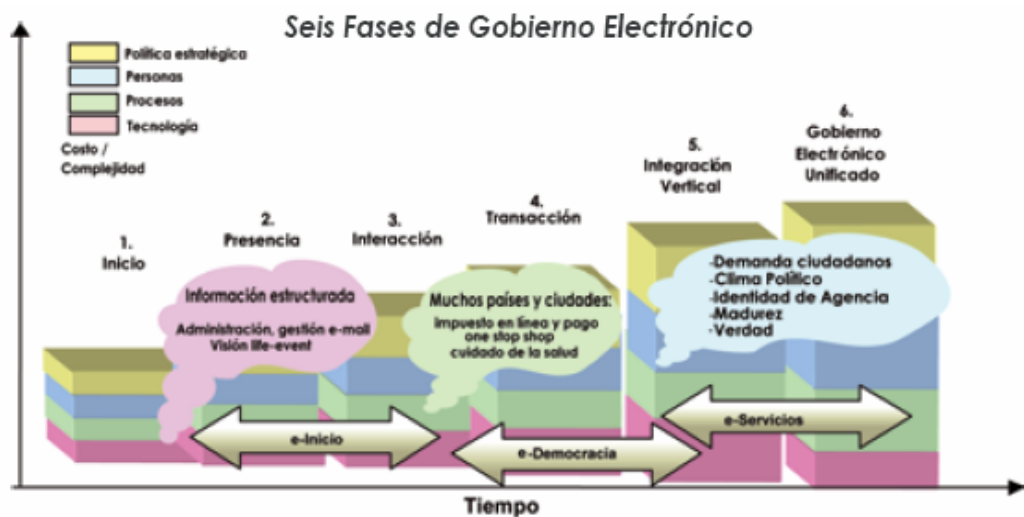


Figura 1.1: Fases de Gobierno Electrónico

Fuente: Gobierno Electrónico en Chile 2000-2005

En un análisis crítico de los postulados de Backus (2001) podemos advertir que es una propuesta centrada en la lógica instrumental en donde el Estado es un proveedor de servicios

eficientes. Este modelo electrónico es tomado de la banca y la transformación que se espera es: trabajar más, con menos personas, en menos tiempo y con oficinas más pequeñas.

En cuanto a la perspectiva evolutiva, pues se basa en la linealidad temporal de la modernidad en la que se supone que todos los países del mundo avanzan hacia la sociedad de la información¹ de forma simultánea y de la manera como se muestra en la tabla 1. Aquí es donde debemos diferenciar el nivel epistemológico del nivel operativo para poder apreciar los aportes y limitaciones del enfoque teórico. Sobre todo para los países pobres o en vías de desarrollo, es impensable aplicar un modelo lineal de gobierno electrónico basado en fechas concretas, pero resulta de utilidad manejar la noción evolutiva en el estudio del gob-e y en el diseño de políticas públicas al respecto, ya que sincera la complejidad del proceso de desarrollo de gob-e en contextos de brechas sociales y digitales como los de América Latina (AL).

Tabla 1. Madurez de la gobernanza electrónica

Inicios de los 90´s	Información	Presencia
Mediados de los 90´s	Interacción	Desarrollo de procesos
Presente (años 2000)	Transacción	Transacciones completadas
Futuro	Transformación	Cambios organizacionales e integración

Fuente: (Gartner, 2000)

Conviene preguntarse si el mayor grado de madurez del gob-e en Venezuela será una ventanilla única, ya que esta es una visión extremadamente instrumental y técnica que deja a un lado, el necesario cambio social que están demandando los ciudadanos en toda AL².

¹ Más adelante aclararemos las limitaciones de la visión de Sociedad de la Información

² En el apartado 4 desarrollaremos más esta idea en función de las propuestas que hacemos para pensar en una teoría venezolana sobre gob-e

Okot-UMA (2001) habla de la buena gobernabilidad, enfoque que hoy en día usan los líderes gubernamentales, algunos para referirse al paradigma de la Nueva Gestión Pública³, asociada a la alta vinculación con el sector privado, y otros para referirse a una administración centrada en el bienestar del ciudadano emancipado.

Within the public management discipline or profession *Good Governance* has been regarded as an aspect of the New Paradigm in Public Administration which **emphasises** the *role of public managers in providing high quality services* that citizens and diverse communities of interest, communities of expertise and communities of inter-dependence value; **advocates** *increasing managerial autonomy*, particularly by reducing central agency controls, demands, measures and rewards, in relation to both organisational and individual performance; **recognises** the importance of providing the human and technological resources that managers require to meet their performance targets; and is **receptive to** competition and is open-minded about which public purposes should be performed by public servants as opposed to the private sector (Okot-UMA, 2001, p. 1)

Resulta interesante el planteamiento que hace Okot-UMA (2001) sobre el rol que debe jugar el gobernante como creador de las condiciones para que los individuos, comunidades y sociedad civil se empoderen y participen de forma más activa en la administración de la cosa pública. Sin embargo, debemos advertir que este interés en el empoderamiento viene enmascarado de los intereses neoliberales para fortalecer la individualidad, el aislamiento y el consumo, variables que sabemos impiden o minimizan los procesos de participación política.

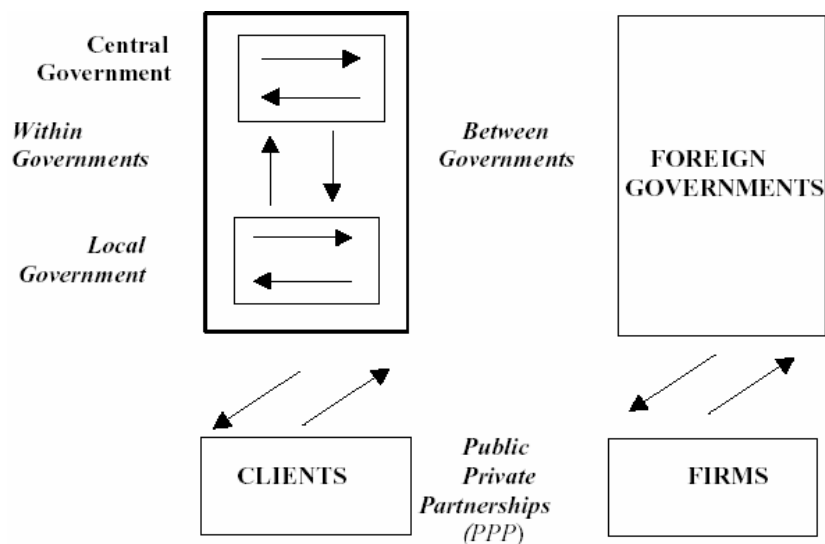
Okot-UMA (2001), al igual que Backus (2001), también incluye el gobierno electrónico dentro de la gobernabilidad electrónica. *"eGovernance seeks to realise processes and structures for harnessing the potentialities of information and communication*

³ Que más adelante explicaremos

technologies (ICTs) at various levels of government and the public sector and beyond, for the purpose of enhancing *Good Governance* (Okot-UMA, 2001, p. 5). Pero hace mucho más énfasis en los negocios (figura 3) La buena gobernalidad sería entonces el resultado de la *eDemocracy*, el *eGovernment* y el *eBusiness*:

- *Electronic Democracy (eDemocracy)* refers to the *processes* and *structures* that encompass all forms of electronic communication between *Government* and the *Citizen*.
- *Electronic Government (eGovernment)* refers to the *processes* and *structures* pertinent to the electronic delivery of government services to the public.
- **Electronic Commerce (eCommerce)** refers to a broader definition of **Electronic Commerce (eCommerce)**, not just buying and selling but also *servicing customers* and *collaborating with business partners*, and *conducting electronic transactions within an organisational entity*.

Figura 3. A Broad Schematic for eGovernment and eBusiness



Fuente: Okot-UMA (2001, p. 9)

Holmes (2001) centra su propuesta en el ciudadano como cliente y asegura además que “la administración pública no se ha enfocado más en los **clientes** principalmente porque se han hecho

muy pocos esfuerzos por inducir un cambio cultural dentro de los gobiernos" (p. 1). Y más adelante define al gobierno electrónico como "el uso de la tecnología de la información, en particular internet, para ofrecer servicios públicos de una manera más adecuada, conveniente, **orientada a los consumidores**, económica y en general más afectiva" (p. 2).

Criado, Ramilo y Salvador⁴ (2002), en un esfuerzo por elaborar una propuesta integradora para una teoría sobre gobierno electrónico, esbozan como argumento central, a los paradigmas sobre Nueva Gestión Pública y Gobernanza Pública. Al igual que las teorías de Backus (2001), Okot-UMA (2001), Holmes (2001), los planteamientos en los que se basan Criado, Ramilo y Salvador (2002), son formulados desde una episteme etnocéntrica europea-norteamericana y neoliberal en la que todas las intenciones para desarrollar el gobierno electrónico no van más allá de los intereses del mercado. De hecho, la crisis progresiva del modelo burocrático de Administración Pública en los países miembros de la OCDE⁵ a finales de los años ochenta, que describen Criado y otros (2002), está referida al debilitamiento de los estados nacionales a favor de la profundización del proyecto globalizador cuyo único interés es el consumismo y el capitalismo salvaje. "La Administración es un servicio cuyo cliente es el público" (p. 2).

Criado y otros (2002) se basan en la noción de Sociedad de la Información, expresión que en la última década, se ha consagrado como "el término hegemónico, no necesariamente porque exprese

⁴ Este trabajo ganó una mención honorífica en el XVI Concurso de Ensayos y Monografías del [CLAD — Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo](#) sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "Gobierno Electrónico". Caracas, 2002.

⁵ [Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico](#). Es una organización de cooperación internacional, compuesta por 30 [Estados](#), cuyo objetivo es coordinar sus políticas económicas y sociales. Fue fundada en [1960](#) y su sede central se encuentra en la ciudad de [París, Francia](#). Su antecesor fue la [Organización Europea para la Cooperación Económica](#). Su Secretario General desde el [1 de junio](#) de [2006](#) es el [mexicano José Ángel Gurría](#).

una claridad teórica, sino por el bautizo que recibió en las políticas oficiales de los países más desarrollados, además de la coronación que significó honrarlo con una Cumbre Mundial" (Burch, s/f, p. 1).

El concepto de "sociedad de la información", como construcción política e ideológica, se ha desarrollado de la mano de la **globalización neoliberal**, cuya principal meta ha sido acelerar la instauración de un mercado mundial abierto y "autoregulado". Esta política ha contado con la estrecha colaboración de organismos multilaterales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, para que los **países débiles abandonen las regulaciones nacionales** o medidas proteccionistas que "desalentarían" la inversión; todo ello con el conocido resultado de la escandalosa profundización de las brechas entre ricos y pobres en el mundo (Burch, s/f, p. 1).

En cuanto a la teoría de gobierno electrónico, Criado y otros (2002) establecen que la "primera aproximación analítica al estudio del Gobierno Electrónico que se ofrece en este ensayo procede de la Nueva Gestión Pública (NGP)" (p.7). Este enfoque ha sido formulado y ensayado en su mayoría por los ya conocidos países miembros de la OCDE, que han protagonizado las más sofisticadas prácticas de dominación (consumismo) y explotación de los países menos desarrollados (en especial los países africanos y latinoamericanos).

Vemos entonces concretado el enfoque antes denunciado en la definición que proponen Criado y otros (p. 31) sobre lo que llaman un modelo integrado de gobierno electrónico:

El nuevo modelo de gobierno que se propone (Gobierno Electrónico) será capaz de resolver mejor los problemas sociales (garantizar la gobernabilidad), en la medida en que sea capaz de establecer reglas, principios y valores que hagan posible el cambio institucional necesario (*Neoinstitucionalismo*) para que los Gobiernos y Administraciones Públicas sean capaces de generar consensos entre aquellos actores críticos capaces de articular respuestas conjuntas a los problemas sociales

(*Policy Networks*) mejorando de forma continua de la calidad de las políticas y de los servicios públicos (*Nueva Gestión Pública*).

Estamos de acuerdo con Criado y otros (2002) en que el gob-e puede funcionar como una palanca para resolver problemas sociales, pero no en clave de la "Nueva Gestión Pública", cuando ya en el 2009 es claramente evidente el fracaso del capitalismo salvaje para asegurar mínimos niveles de bienestar. Pensamos que el Gob-e, como señalaremos más adelante con mayor profundidad, debe construirse en clave de ciudadanía emancipatoria.

3. Marco político de las agendas de gob-e en ocho países de América Latina⁶

En este apartado trabajaremos con el análisis de Reilly (2004) y la base de datos del SIARE (2008) a efectos de desmontar las agendas de gobierno electrónico de los principales países de América Latina.

Las fuentes de financiamiento siempre son un buen lugar para iniciar un análisis de la verdadera orientación que tienen las políticas públicas. Así, vemos que de acuerdo a la investigación de Reilly (2004), Chile, Costa Rica, México, Perú, República Dominicana y Uruguay, reciben financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y/o del sector privado para desarrollar su estrategia de gob-e. A diferencia de Brasil y Venezuela que usan el presupuesto nacional.

En cuanto a las fuerzas que impulsan las estrategias, Brasil, Chile, Costa Rica, Perú y Uruguay, encuentran a la competitividad internacional como el principal motor, mientras que en Venezuela es

⁶ Consideramos que un análisis de esta naturaleza amerita una revisión de todas las agendas y de manera más profunda, pero como ejercicio nos interesaba develar el entramado político y epistemológico

la nueva Constitución de 1999 y la transformación del Estado (Reilly, 2004).

Tabla 2. Definiciones, lineamientos y prioridades oficiales de Gob-e⁷

BRASIL	<p>El Gob-e es considerado y tratado como instrumento de transformación profunda de la sociedad brasileña, considerando los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) PROMOTOR DE CIUDADANÍA Y DE DESARROLLO b) INSTRUMENTO DE CAMBIO DE LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS c) PROMOVER EL PROCESO DE DISEMINACIÓN DE LAS TIC
CHILE	<ul style="list-style-type: none"> d) PROMOCIÓN, USO Y DISEMINACIÓN DE PRÁCTICAS DE GESTIÓN DE CONOCIMIENTO
COSTA RICA	<p>En el documento Gobierno Electrónico en Chile 2005, Estado del Arte II se plantean cinco (5) desafíos, con sus respectivas líneas de acción, para el avance del Gobierno Electrónico. Dichos desafíos son:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Desafío 1: Desarrollar y mejorar los mecanismos de incentivos al mayor uso de la oferta de servicios públicos electrónicos existentes b) Desafío 2: Desarrollar y utilizar un enfoque integrador de evaluación de las iniciativas de Gobierno Electrónico, que dé cuenta del valor público que ellas pueden aportar c) Desafío 3: Fortalecer la institucionalidad del Gobierno Electrónico, de manera de incorporar este tipo de iniciativas como un eje del desarrollo del quehacer de Gobierno. d) Desafío 4: Desarrollar un Gobierno Electrónico más integrado y participativo, con servicios de calidad, creciente transparencia y foco de atención en los ciudadanos. e) Desafío 5: Avanzar en el desarrollo del Gobierno Electrónico Regional y Local.

⁷ La idea de ésta tabla con las agendas de éstos ocho países de AL la tomamos de Reilly (2004), pero la hemos actualizado a través de la base de datos del SIARE (2008).

MÉXICO

El Gobierno de la República considera que las tecnologías digitales son una herramienta idónea para **simplificar y hacer más eficientes sus operaciones y servicios, incrementar la transparencia y la participación ciudadana**. La transformación y modernización del Estado, impone la necesidad de combinar la tecnología con esquemas más eficientes de trabajo, que aprovechen al máximo los recursos y que permitan una comunicación apropiada y oportuna entre las entidades de gobierno.

PERÚ

La estrategia de gobierno digital consiste fundamentalmente en el establecimiento de un marco general de Gobernabilidad para asegurar la implementación exitosa de los proyectos de e-gobierno con una visión enfocada en el ciudadano.

El objetivo principal de la estrategia es utilizar las TIC para continuamente innovar y mejorar los trámites y servicios que el gobierno ofrece al ciudadano, garantizando una alta disponibilidad.

Los objetivos secundarios son:

- a. Satisfacer las necesidades sociales, ofreciendo una nueva y completa e-gobernanza, centrada en el ciudadano.
- b. Convertir al gobierno en un ente competitivo por medio del uso innovador de las TIC, redefiniendo las relaciones con la ciudadanía y el sector privado, trabajando de manera conjunta para crear el "Buen Gobierno".

URUGUAY

Una primera aproximación a los lineamientos y prioridades del Perú en cuanto al Gobierno electrónico se encuentran en el documento Política Nacional de Informática. La Política en cuestión tiene cuatro grandes propósitos estratégicos, que permiten englobar las líneas de acción necesarias para: **a) la incorporación ordenada, racional, sistemática y efectiva de las TICs en el país**, b) la organización de los servicios del gobierno electrónico, y c) la construcción de las bases y acuerdos que permitan facilitar el tránsito hacia la Sociedad Global de la Información y del Conocimiento. Estos propósitos son:

- **Propósito1:**
Modernizar la gestión pública y propiciar la descentralización del Estado, mediante el uso
-

VENEZUELA

intensivo de las tecnologías de información.

- **Propósito2:**
Promover el aumento de la productividad en la Administración Pública, empresas y ciudadanos, por medio del uso intensivo de las tecnologías de Información.
- **Propósito3:**
Promover el acceso universal a la información y el conocimiento.
- **Propósito4:**
Promover la Sociedad de la Información y Conocimiento.

En el marco del Plan para la **Transformación Democrática del Estado** que apunta hacia la consecución de un Estado: i) activo, amigable, cercano, sensible a las necesidades de la ciudadanía, ii) comprometido con el logro de las metas del plan de gobierno, y con la eficiencia., y iii) orientado a la transparencia y a la participación de los ciudadanos); se crea la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), la cual es responsable de la Agenda Digital Uruguay (ADU), un documento vivo que pretende ser una hoja de ruta en materia de Sociedad de la información. Este documento reúne las líneas estratégicas gubernamentales y los proyectos insignia en diferentes temáticas. El documento completo puede descargarse desde www.agesic.gub.uy

En el marco de dicho modelo, el GE no es percibido como panacea para resolver problemas de transparencia, eficacia y eficiencia de la Administración, sino como un **enfoque potencialmente útil para transitar el camino hacia una genuina democracia**. Por ello, el Proyecto de Gobierno Electrónico, emerge como una política de Estado, prioritaria, novedosa y compleja que sirve de plataforma conceptual a los procesos de transformación que impulsa la Administración a través del Ministerio del Poder Popular para las Telecomunicaciones y la Informática, como ente encargado de coordinar y controlar los planes y desarrollo de GE en Venezuela, y como máximo órgano rector en la materia. El objetivo fundamental del GE en

Venezuela es apoyar la **constitución de un nuevo modelo de Estado** definido en el nuevo marco constitucional y de un nuevo modelo de gestión en el proceso de transformación del Estado. Los objetivos del gob- e son:

- a. Aumentar la capacidad de gobierno.
- b. **Propiciar el control social** y establecer la corresponsalía como un nuevo esquema de relación entre el ciudadano y el Estado.
- c. Contribuir mediante el uso intensivo de las TIC a racionalizar las tramitaciones públicas, logrando una mayor celeridad y funcionalidad.
- d. Reducir los gastos operativos en que incurren los organismos públicos y obtener así ahorros presupuestarios que permitan cubrir insuficiencias de carácter fiscal, mejorando las relaciones administración pública-ciudadano.
- e. Establecer un modelo de arquitectura más horizontal, empírico y endógeno, que vincule y permita el acceso y la interoperatividad sistémica de la información de las diferentes instituciones del Gobierno hacia el ciudadano.
- f. Proveer de mayor acceso a la información gubernamental.
- g. Sistematizar la responsabilidad y transparencia en los procesos de la (Administración Pública (AP)).
- h. Ser un país integrado, eficiente y competitivo en el ámbito regional e internacional, que garantice a todos los ciudadanos el acceso democrático a los beneficios y oportunidades generados por la sociedad de la información, las comunicaciones y las tecnologías.

Fuente: Elaboración propia con datos tomados del SIARE (2008)

Si evaluamos las definiciones, lineamientos y prioridades oficiales de Gob-e en éstos ocho países (tabla 2), encontraremos las siguientes tendencias: Brasil y Venezuela son los que plantean la transformación más radical del Estado y reconocen, al menos indirectamente, el enfrentamiento y los conflictos que pueden presentarse entre la gestión pública tradicional enmarcada en la democracia representativa de corte neoliberal y la construcción de una democracia más directa, participativa y sustantiva. A juicio de

Reilly (2004) "la definición de Venezuela es la que pone el mayor énfasis en los aspectos socialmente relevantes del e-gobierno".

También observamos que en Uruguay se plantea el tema de la transformación democrática del Estado, pero nos preguntamos que tan lejos podrá llegar tal misión si el apoyo financiero fundamental que reciben proviene del BID. En el caso de México, Perú, Costa Rica y Chile es mucho más evidente el enfoque tecnocrático basado en servicios, en perfecta consonancia con las intenciones de las teorías foráneas sobre gob-e, cuya aspiración - como ya hemos mencionado - no va más allá de: trabajar más, con menos personas, en menos tiempo y con oficinas más pequeñas.

4. Piedras angulares para una teoría venezolana sobre gob-e

Partimos del argumento de que cada Estado-nación debe generar sus propias teorías para diseñar y ejecutar políticas públicas enmarcadas en los enfoques políticos y epistemológicos que correspondan con la dinámica del mundo social que da sentido y pertinencia a los gobiernos.

En una búsqueda - inacabada - de una teoría propia y venezolana sobre el gob-e como política pública prioritaria del Estado venezolano, nos encontramos a varios latinoamericanos como Araya (2004 y 2005), Reilly (2004), Petrizzo (2005), Zaberce (2005), Gonzalo (2006), Carballo, Cattafi, Sanoja y Zambrano (2006), quienes ya han adelantado el camino de la urgente reflexión teórica y política que amerita el problema del gob-e, dada la relevancia estratégica que hoy representan las TIC como palanca social para la transformación social y el desarrollo endógeno.

En principio debemos establecer que la esencia de la discusión sobre el papel de Internet y de las TIC en las relaciones Estado-ciudadanía (gob-e), no debe ser tecnológica ni orientada exclusivamente a la eficiencia y eficacia en la prestación de servicios (ya que eso correspondería al enfoque instrumental), sino más bien

enmarcada en los procesos de reconstrucción de la democracia. Consideramos que internet, además de ser un espacio para el tránsito mediatizado de los intereses del mercado, puede ser al mismo tiempo y paradójicamente una forma de mediación cargada de los "condicionamientos colectivos de enunciación" (Mattelart, p. 1998, citado por Morales, 2004, p. 76) de los ciudadanos que hoy están formando "sus propias constelaciones políticas e ideológicas, evitando las estructuras políticas establecidas y creando un ámbito político adaptable" (Morales, 2004, p. 76).

Y con otras palabras, Araya (2005, p. 56) expresa de igual forma que "internet puede ser vista como una posibilidad de empoderamiento para el ciudadano, o por otro lado, como fábrica de hegemonía para las empresas y los gobiernos". De tal manera que el gob-e se desarrolla justo en el filo de la navaja entre el modelo de administración pública instrumental y unidireccional (correspondiente a la Democracia Representativa) y una nueva forma de gestión pública centrada en el ciudadano (Democracia Participativa y Protagónica).

En las teorías foráneas sobre gob-e observamos la separación entre gobierno electrónico y democracia electrónica, enmarcados ambos en la gobernanza electrónica. Desde éste enfoque, el gob-e es una herramienta más sofisticada para satisfacer a los clientes-ciudadanos, ahorrar en recursos e integrarse más armoniosamente con el mercado a través del e-commerce. Coincidimos con Araya (2005) en dos argumentos: 1) en la discusión, no debe separarse el gobierno electrónico de la democracia electrónica, y 2) El énfasis no debe estar en lo electrónico, sino en una discusión esencialmente política sobre los fundamentos de la democracia. "El desafío es lograr establecer un vínculo entre gobierno electrónico y democracia electrónica a fin de ir más allá de los modelos unidireccionales de servicio y políticas públicas" (Araya, 2005, p. 2005).

Y si el énfasis de la discusión sobre el gob-e debe estar en los fundamentos de la democracia, conviene entonces considerar los niveles de intensidad de participación ciudadana que proponen Coleman y Gotze (2001, citados por Araya, 2005, p. 66):

En primer lugar mencionan un modelo de **democracia electrónica de opinión pública**, donde se consulta a la población a través de testeos de opinión, pero sin ningún compromiso resolutivo. Se trata de utilizar internet para escuchar a la gente. Un segundo nivel es la **democracia directa o plebiscitaria**, donde se procede a consultar por diversas materias de interés a través de internet, a diferencia de los levantamientos de opinión, con un carácter resolutivo. En tercer lugar los autores señalan un modelo de **democracia electrónica basada en comunidades locales**, donde las organizaciones de base territorial o funcional adquieren nuevas herramientas para interactuar con el municipio, con el gobierno central o con otras organizaciones. El cuarto modelo es el de **compromiso cívico en la deliberación política** (*online public engagement in policy deliberation*). Éste es el que los autores presentan como el más complejo y democrático. El énfasis está en los elementos deliberativos de la democracia.

En el caso venezolano, la evidencia empírica nos demuestra que aun y cuando los niveles de participación ciudadana a través de Internet se dan de manera incipiente en los Infocentros (Gonzalo, 2005; Zambrano, 2008) y los Centros de Gestión Parroquial (Montilla, 2009), la tendencia demuestra que es mayor la fuerza de la ciudadanía que la del mismo gobierno. Esto podría indicar que, aunque parezca contradictorio, en la sociedad venezolana la transformación podría venir desde abajo, es decir, en los modelos de **democracia electrónica basada en comunidades locales** y el **de compromiso cívico en la deliberación política**. En el pulso político que hoy libran el gobierno y la ciudadanía, parece estar ganando el pueblo.

Reilly (2004) señala cuatro enfoques principales de gob-e⁸: mejoras en la gestión de la administración pública, provisión de servicios, transparencia, y facilitación de participación ciudadana. Los cuatro enfoques son unidireccionales e implican que la transformación comienza por el gobierno, pero como venimos sugiriendo en este trabajo, habría que pensar en un gobierno electrónico por el pueblo (democracia participativa y directa) y para el pueblo (democracia social o sustantiva).

Una aproximación al e-gobierno al estilo "*Ford*", de "proveer acceso a los efectos de crear un mercado para los servicios gubernamentales", no es un medio adecuado para facilitar la creación y sostenimiento de una ciudadanía creativa, curiosa, innovadora e interesada. Más bien, si ese es el objetivo, entonces la programación en Internet debe poner atención en suministrar contenido en línea, además de ambientes en línea que faciliten el acceso al "qué" y al "cómo" del gobierno (Reilly, 2004, p. 101).

Además, señala Petrizzo (2005), en el modelo agencial⁹ de gob-e "existe un riesgo latente de convertirlo en comercio electrónico y hacer de los ciudadanos consumidores de servicios gubernamentales" (p. 90). Al respecto, Zavarce (2005, p. 3) indica que:

el "Gobierno Electrónico", no es un problema técnico, o de incorporación de mejores prácticas gerenciales a la Administración Pública, si no que por el contrario es un asunto de Epistémico. Es decir, se hace necesario en esta etapa de proceso de transformación de la Administración Pública "Gerenciar el Cambio", para entender el concepto. Transmitir con contundencia que la razón de ser de la idea que subyace a la propuesta de Gobierno Electrónico es la de pensar en "Transformación", y no como es planteado en el ámbito empresarial, como si se tratase de "una nueva práctica gerencial".

⁸ De acuerdo al análisis que efectuó a la agendas de gob-e en ocho países de América Latina

⁹ En éste modelo el gobierno se comporta con una agencia bancaria centrada en las necesidades de los clientes-ciudadanos

Lo que si debe hacer el Estado es diseñar y ejecutar políticas públicas socialmente relevantes que propicien procesos emancipatorios en los que la ciudadanía pueda rebasar la barrera del acceso a las TIC, para apropiarse socialmente de ellas.

El diseño de políticas públicas sobre gob-e debe partir de un enfoque social y amplio que permita advertir las paradojas que encierra el problema del uso de las TIC. Paramio (2000) advierte el peligro de asumir posturas extremas, al momento de examinar con algún detalle cuál podría ser la importancia real de los medios (entre ellos internet) en la vida democrática; por su parte, los apocalípticos, parten de una concepción determinista del papel de la tecnología en el cambio social: una vez que existe es inevitable que el debate y la información sobre cuestiones políticas tiendan a enfocarse desde la lógica del entretenimiento, o que las personas dediquen cada vez más tiempo a usarla, abandonando la participación en asociaciones voluntarias y en actividades cívicas. Los integrados son ajenos a este determinismo: una vez que existe Internet sería inevitable que los ciudadanos recurrieran cada vez más a la red para participar políticamente en la toma de decisiones sobre cuestiones públicas o para relacionarse con la administración e informarse sobre las actuaciones de los gobiernos y controlar a éstos.

Coincidiendo con Paramio (2000), en este trabajo asumimos que ambos determinismos, apocalíptico o integrado, no ofrecen tampoco una respuesta satisfactoria: el argumento de los optimistas moderados o de los pesimistas pragmáticos viene a ser que las tecnologías no imponen su propia lógica, sino que es la gente la que decide el uso que se hará de la tecnología. Además, nuestras sociedades no son homogéneas y tenemos que partir de enfoques complejos, que permitan explorar y reconocer en cuales dimensiones de la política pueden operar las TIC y en cuales no.

Un enfoque amplio sobre gob-e, pasa también por reconocer, al menos, tres de sus dimensiones básicas (figura 4): la pantalla (la dimensión web), detrás de la pantalla (los sistemas sociales y de información compuestos por redes de funcionarios, ONGs y ciudadanos quienes hacen posible la prestación de los servicios) y frente a la pantalla (en la que se ubican los ciudadanos).

Figura 4. Dimensiones del gob-e



Elaborado por Castañeda (2009). Fuente: Araya (2005)

El estudio de Reilly (2004) ya demostraba que Venezuela es el país con la agenda de gob-e más socialmente relevante, por lo que no debe sorprendernos que los referentes que encontramos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, el Plan-TIC y las leyes que regulan las TIC, sean una de las piedras angulares para la construcción de una teoría propia sobre gob-e (tabla 3).

En este sentido, Gonzalo (2006) establece puntualmente que en Venezuela el gob-e es una nueva forma de hacer gobierno que debe atender a la misión de la **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**: *refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural.*

Tabla 3. Principales referentes del gob-e en Venezuela¹⁰

Documento oficial	Fecha	Referentes
Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999	1999	<p>Artículo 2. ° Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y, en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político.</p> <p>Artículo 6. ° El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables.</p> <p>Artículo 62. ° Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas.</p> <p>Artículo 70. ° Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocación del mandato, las</p>

¹⁰ La selección de estos referentes se hizo en función de aquellos aspectos del documento que más hacen énfasis en el acceso a las TIC, así como en la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico: las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad.

Artículo 125. °

Los pueblos indígenas tienen derecho a la **participación política**. El Estado garantizará la representación indígena en la Asamblea Nacional y en los cuerpos deliberantes de las entidades federales y locales con población indígena, conforme a la ley.

Artículo 141. °

La Administración Pública **está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas** y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho.

Decreto 825

22-05-2000

CONSIDERANDO,

Que Internet es un medio que permite acceder a nuevos conocimientos, empleos y mano de obra especializada, además de ser un importante generador de iniciativas que

		<p>incentivan el espíritu emprendedor de la población, sin distinción de clases sociales ni de generaciones, constituyendo una fuente inagotable de oportunidades para pequeñas, medianas y grandes empresas, DECRETA:</p> <p>Artículo 1°: Se declara el acceso y el uso de Internet como política prioritaria para el desarrollo cultural, económico, social y político de la República Bolivariana de Venezuela.</p>
Plan-TIC	2007-2013	<p>¿Qué es el Plan TIC?</p> <p>En el actual contexto de transformación y de construcción de un nuevo esquema de desarrollo para Venezuela, las telecomunicaciones y la informática constituyen una herramienta estratégica fundamental para apalancar este proceso de transformación social. Es por ello, que se hace imprescindible definir la orientación de la política pública de estas herramientas, mediante la construcción e instrumentación del Plan Nacional de Telecomunicaciones, Informática y Servicios Postales 2007 – 2013.</p>
Decreto 3.390	28-12-2004	<p>CONSIDERANDO</p> <p>Que la reducción de la brecha social y tecnológica en el menor tiempo y costo posibles, con calidad de servicio, se facilita con el uso de Software Libre desarrollado con Estándares Abiertos,</p> <p>CONSIDERANDO</p>

Que el Software Libre desarrollado con Estándares Abiertos, permite mayor **participación de los usuarios** en el mantenimiento de los niveles de seguridad e interoperatividad,

DECRETA

Artículo 1. La Administración Pública Nacional empleará prioritariamente Software Libre desarrollado con Estándares Abiertos, en sus sistemas, proyectos y servicios informáticos. A tales fines, todos los órganos y entes de la Administración Pública Nacional iniciarán los procesos de migración gradual y progresiva de éstos hacia el Software Libre desarrollado con Estándares Abiertos.

Ley Orgánica de 10-08-2005
Ciencia, Tecnología
e Innovación

Artículo 29. El Ministerio de Ciencia y Tecnología creará mecanismos de apoyo, promoción y difusión de **invenciones e innovaciones populares**, propiciando su transformación en procesos, sistemas o productos que generen beneficios a la población o logren un impacto económico o social.

Artículo 56. El Ejecutivo Nacional estimulará la **formación del talento humano** especializado, a través del financiamiento total o parcial de sus estudios e investigaciones y de incentivos, tales como, premios, becas, subvenciones, o cualquier otro reconocimiento que sirva para impulsar la producción científica, tecnológica y de innovación.

	<p>Artículo 57. El Ministerio de Ciencia y Tecnología impulsará la Carrera Nacional del Investigador, para lo cual se promoverán los instrumentos legales necesarios para su aplicación.</p>
<p>Ley de Telecomunicaciones</p> <p>28-03-2000</p> <p>PROYECTO DE LEY DE INFOGOBIERNO¹¹ 2° Discusión Asamblea Nacional</p>	<p>ARTICULO 12.- En su condición de usuario de un servicio de telecomunicaciones, toda persona tiene derecho a: 1. Acceder en condiciones de igualdad a todos los servicios de telecomunicaciones y a recibir un servicio eficiente, de calidad e ininterrumpido, salvo las limitaciones derivadas de la capacidad de dichos servicios;</p> <p>Infogobierno.- Modelo de gestión pública que se fundamenta en el uso intensivo de las tecnologías de información para proveer medios ágiles, confiables, efectivos y eficaces de información, comunicación y participación de los ciudadanos, para la prestación segura y directa de servicios, y que tiene como objetivo fundamental transformar al Estado como resultado de las mejoras de los procesos y el aumento de la eficiencia y transparencia en el Poder Público, generados por el uso de las Tecnologías de Información¹².</p> <p>Artículo 5. Las actividades</p>

¹¹ Aunque la Ley no ha sido aprobada y algunos sectores discuten sobre su verdadera viabilidad política, consideramos que en análisis sobre gob-e no puede faltar este documento.

¹² Llama la atención que en toda la política pública sobre gob-e se usa el término GOBIERNO ELECTRÓNICO y esta proyecto de Ley de usa el de Infogobierno

inherentes al Sector de **Tecnologías de Información del Estado son declaradas de interés público y de carácter prioritario, estratégico y de seguridad y defensa para el desarrollo nacional.**

Artículo 9: El Estado deberá ejecutar acciones conducentes a desarrollar las Tecnologías de Información, garantizar su control y **apropiación por parte del pueblo venezolano**, generalizar el acceso transparente y equitativo a la población, como herramienta fundamental para mejorar el desarrollo de la persona y propiciar el avance del poder popular.

Artículo 12. Las Tecnologías de Información que adopte el Poder Público deben **adaptarse fácilmente a las distintas manifestaciones culturales** de la Nación. En este sentido, especial atención requerirán las distintas culturas indígenas existentes en el territorio nacional.

Artículo 14: El Poder Público, a través de los órganos de rectoría de la educación, garantizará la **incorporación de las Tecnologías de Información al proceso educativo** y establecerá las regulaciones y normativas correspondientes de acuerdo a la ley.

Fuente: Elaboración propia

5. A manera de conclusión

Es largo el camino que debemos recorrer para consolidar una teoría venezolana sobre gobierno electrónico. No solo porque el fenómeno de las TIC en el Estado es nuevo para Venezuela, sino porque aun no hemos estudiado en profundidad¹³ la relación que establecen los venezolanos con la tecnología desde una episteme popular, en términos de Moreno (1995). Queremos hacer hincapié en que, a pesar de política pública sobre gob-e en Venezuela aún no se ha consolidado, en los documentos analizados se evidencian los pasos gigantescos que hemos dado al centrar las políticas de desarrollo tecnológico en el ser humano, en el bienestar social de los venezolanos y venezolanas. Pensamos, incluso, que tendríamos que crear una nueva categoría acorde con los postulados teóricos que hemos señalado. Esa categoría, que desarrollaremos más adelante en otros trabajos, podría llamarse "Poder Ciudadano Digital".

6. Trabajos citados

- Araya, R. (enero-febrero de 2005). *Internet, política y ciudadanía*. Recuperado el 23 de enero de 2009, de Revista Nueva Sociedad 195: http://www.nuso.org/upload/articulos/3239_1.pdf
- Araya, R. (2004). *Tres perspectivas para observar el Gobierno Electrónico*. Recuperado el 23 de enero de 2009, de América Latina Puntogob: www.flacsoandes.org/biblio/catalog/resGet.php?resId=13267
- Burch, S. (s/f). *Sociedad de la información / Sociedad del conocimiento*. Recuperado el 27 de enero de 2009, de <http://www.rmm.cl/usuarios/jvill1/File/Soc%20de%20la%20inform%20%20soc%20del%20conocim.doc>.
- Castañeda, H. (2009). Gobierno electrónico local en las alcaldías de Venezuela. *Trabajo especial de grado para optar al título de Magíster Scientiarum en Ciencias de la Comunicación, mención Nuevas Tecnologías*. Maracaibo: Universidad del Zulia.

¹³ A través, por ejemplo, de estudios cualitativos

- Coleman, Stephen y Gotze, John. (2001). *Bowling Together: Online Public Engagement in Policy Deliberation*. Londres: Hansard Society.
- Criado, Ignacio; Ramilo, María; Salvador, Miguel. (2002). *La Necesidad de Teoría(s) sobre Gobierno Electrónico. Una Propuesta Integradora*. Recuperado el 23 de enero de 2009, de CLAD: <http://www.clad.org.ve/fulltext/0043103.pdf>
- Gartner, G. (2000). *E-Commerce*. Recuperado el 23 de enero de 2009, de <http://www.ftpicd.org/files/research/reports/report3.pdf>
- Gonzalo, M. (2005). Análisis de acceso y uso de los Infocentros. *Trabajo de grado presentado para optar al título de Magíster en Ciencias de la Comunicación*. Maracaibo: Universidad del Zulia.
- Gonzalo, M. (2006). *El gobierno electrónico venezolano: en busca de una democracia participativa y protagónica*. Recuperado el 23 de enero de 2009, de Cibersociedad: <http://www.cibersociedad.net/congres2006/gts/comunicacio.php?lengua=es&id=1080>
- Holmes, D. (2001). *@.gov Estrategias para el uso de internet en el gobierno*. Londres : Mc Graw Hill.
- Mattelart, A. (1998). *La Mundialización de la Comunicación*. Barcelona: Paidós.
- Montilla, A. (2009). Participación ciudadana a través de Internet en los Centros de Gestión Parroquial. *Trabajo especial de grado para optar al título de Magíster en Ciencias de la Comunicación*. Maracaibo: Universidad del Zulia.
- Moreno, A. (1995). *El Aro y la Trama, Episteme, Modernidad y Pueblo*. Caracas: Centro de Investigaciones Populares.
- Okot-UMA, R. W. (2001). *ELECTRONIC GOVERNANCE: Re-inventing Good Governance*. Recuperado el 27 de enero de 2009, de <http://webworld.unesco.org/publications/it/EGov/wordbank%20okot-uma.pdf>
- Paramio, L. (2000). *Democracia y ciudadanía en el tiempo de los medios audiovisuales*. Recuperado el 13 de febrero de 2009, de <http://www.iesam.csic.es/doctrab1/dt-0007.htm>
- Petrizzo, P. (enero-febrero de 2005). *Participación ciudadana y tecnologías de la información y la comunicación: hacia una administración pública relacional*. Recuperado el 23 de enero de 2009, de Revista Nueva Sociedad 195: http://www.nuso.org/upload/articulos/3241_1.pdf

- Reilly, K. (2004). *Estrategias de E-Gobierno en ocho países de América Latina*. Recuperado el 23 de enero de 2009, de América Latina Puntogob: www.flacsoandes.org/biblio/catalog/resGet.php?resId=13267
- SIARE. (2008). *Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información*. Recuperado el 03 de febrero de 2009, de SIARE (Sistema Integrado y Analítico de Información sobre la Reforma de Estado, Gestión y Políticas Públicas). CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo): <http://www.clad.org.ve/siare/innotend/gobelec/gobelec.html>
- Zambrano, N. (2008). *Experiencias de inclusión tecnológica: los infocentros*. Recuperado el 13 de febrero de 2009, de Foro: Sistema, tecnología y comunicaciones: <http://www.stcforo.com/STCForo2008/ponentes>
- Zavarce, C. (2005). Gobierno electrónico: una iniciativa en el tránsito hacia la transparencia de la administración pública nacional. *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago, Chile.