

Democracia y Electrónica

Alan Antonio Patroni Marínovich

RESUMEN

Uno de los temas que motivan gran cantidad de propuestas y pre suposiciones es el que interroga sobre la posibilidad de incorporar procesos electrónicos para custodiar, viabilizar o asegurar procedimientos administrativos que de alguna forma permitan agilizar, abreviar, y facilitar distintas gestiones de carácter gubernamental.

Desde la recaudación de impuestos, el control de tránsito vehicular, hasta la vigilancia para la seguridad ciudadana, pasando por los procesos de identificación y de capacidad de endeudamiento, los programas de ordenador parecen constituirse en la herramienta «clave» para esbozar caminos de gobernabilidad.

Una vez más el tema de fondo se constituye en el interés y la voluntad política que se ponga en el tema. Ya es conocido el problema por el que en muchas oficinas públicas el ordenador simplemente reemplaza la antigua máquina de escribir.

Pero la inercia del proceso de globalización tecnológica, nos impulsa a verificar que es cada vez mayor el aporte tecnológico para «simplificar y asegurar» los procedimientos de orden y control.

Involucrar un proceso inteligente de e – government es tal vez uno de los retos más desafiantes de la última década.

Palabras claves: Democracia, participación, seguridad, administración pública.

ABSTRACT

One of the topics that motivate a big quantities of proposals and pre-assumptions is the one which ask about the possibility to add electronic process to watch, conduct or assure administrative procedures, which permits to hurry, to abbreviate and to facilitate different actions of governmental style.

Since collecting taxes up to watching for the citizens security, coming over the process of identification and the capacity of in debt, the programs of computers look like being a «key» tool to sketch ways of governing.

Once more the deep topic is set up in the interest and the politic will that is inserted in the topic. I have already known the problem which in many offices the computer just replace the old typewriter.

But the inertia of the technological globalizes process, give us a choice to define which is better, what is the best in the technologic to «simplify and assure» the procedures about order and control».

To get involved an intelligent process about e-government is perhaps one of the most challenges of the last decade.

Key words: *Democracy, participation, security, public administration*

DEMOCRACIA y ELECTRÓNICA

Hablar de democracia en nuestro tiempo representa un peligro casi natural. La línea de gobierno sugerida por el presidente Ecuatoriano le da una simulada solidez al plan de gobierno que desde la izquierda (aparentemente ingenua por sus pretensiones de «buen gobierno») se quiere insinuar en un estilo «continental». Las connotaciones del ejercicio de la democracia deben re definirse en un contexto sudamericano en el que las variables y categorías son cada vez más complejas y diversas. ¿Cuáles deben ser los temas prioritarios en las líneas de los gobiernos de los países andinos ante la arremetida de las grandes potencias que aumentan sus pretensiones de «globalizar» la economía? (¿?)

Para no caer en la trampa de repetir frases de «cliche» mencionando el tema de la educación o de la educación familiar o de los valores de la puntualidad, la honestidad y demás virtudes (que en buen castellano a muy poca gente vinculada a los grandes sistemas de poder le importa en lo más mínimo) no deseo entrar en precisiones arrogantes como la de poder distinguir la tensión que crea el tema de lo universal ante la realidad inerte de lo particular en un contexto socio económico de países que luchan por mantenerse en rangos de poca probabilidad de equilibrio, o que ya han aprendido a vivir en un constante equilibrio inestable.

Briggs y Burke¹ parafraseando al politólogo norteamericano Karl Deutsch ²(autor de la teoría de la integración en relación con temas

1 BRIGGS, Asa y BURKE, Peter (2002) *De Gutenberg a Internet*. Madrid. Santillana.

2 DEUTSCH, KARL (1993) *The growth of Nations : Some Recurrent Patterns of Political and Social Integration*. Irvington publishing. New York.

internacionales) señalan que las comunicaciones son los «nervios del gobierno». Indican que esto es particularmente cierto en los grandes Estados y en los Imperios muy extendidos. Las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones se presentan por lo general como una gran fuerza dinamizadora de la democracia participativa y de modernización de la administración pública y de las formas de gobierno, que habría venido a revitalizar nuestras algo desprestigiadas democracias. Sin embargo, tal y como hemos sugerido en nuestra introducción, y como señalan muchos analistas, los defensores de la nueva democracia electrónica muestran a menudo una confianza ingenua en el poder de la tecnología que descansa en una concepción algo simple de la democracia. Aunque el acceso a las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación fuera universal, lo que parece del todo improbable a corto, mediano, y largo plazo, no hay razón para imaginar que ello beneficiaría automáticamente el proceso democrático. La democracia electrónica puede ser enfocada desde las siguientes ópticas:

1. La democracia electrónica **como base para la eficacia y eficiencia**. Se trata de un planteamiento esencialmente tecnológico que enfatiza el modo en que las nuevas tecnologías pueden facilitar la transparencia en la gestión administrativa y facilitar la provisión eficiente de innumerables servicios a la ciudadanía. Este tipo de planteamientos se han venido ensayando en la última década en los lugares más dispares con resultados razonablemente satisfactorios aunque nada espectaculares, pero todavía están muy lejos de resolver los grandes problemas de gestión que, con mayor o menor intensidad, parecen endémicos en las administraciones públicas de todo el mundo. En todo caso, su alcance a medio plazo no se debe despreciar toda vez que parece indiscutible que tales prácticas están transformando paulatinamente las rutinas de trabajo, las formas de provisión de información y servicios, así como algunos aspectos importantes de la cultura administrativa, tales como los referidos a la transparencia, o a los tiempos de respuesta en la gestión pública. Todo ello estaría configurando el surgimiento de nuevas formas de relación de los gobiernos con la sociedad, así como nuevos modos de participación y de manifestación de la voluntad de los ciudadanos y ciudadanas ante la administración del Estado. Este tipo de iniciativas, que de manera más o menos sistemática se han generalizado en el marco de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se han situado además, en tan sólo una década, en el centro mismo del debate sobre gobernabilidad democrática y desarrollo sostenible, proponiéndose como una de las nuevas prioridades que habrían de abordar los países del llamado Tercer Mundo en el camino de lo que se ha dado en llamar fortalecimiento institucional y buen gobierno.

2. La democracia electrónica **como fuente de revitalización democrática**. Este enfoque, que tiene en la cuestión del voto electrónico y en el ensayo de diversos procedimientos de corte plebiscitario, su expresión más emblemática, se caracteriza por su énfasis en el modo en que las nuevas tecnologías pudieran facilitar nuevas formas de participación directa de los ciudadanos en el proceso político democrático, y el ejercicio pleno de sus derechos. El recurso a tales prácticas se ha extendido especialmente en el ámbito de la política local, toda vez que por su propia dimensión generalmente reducida, permite el ensayo experimental de iniciativas novedosas, que se apoyan en las propias redes ciudadanas y vecinales, e incluso en el despliegue, en su caso, de inversiones específicas para la creación de las necesarias infraestructuras tecnológicas, o la propia capacitación de los ciudadanos. Estas iniciativas se han revelado como un valioso instrumento para la revitalizar la participación política de la ciudadanía en algunas materias específicas y en contextos muy precisos, pero la imposibilidad de su puesta en acción generalizada y a gran escala está fuera de toda duda.
3. La democracia electrónica **como herramienta en un mercado político**. Se trata de un planteamiento que subraya las posibilidades que las nuevas tecnologías ofrecen para otorgar poder material al sujeto frente al Estado, y que se interesa especialmente por las posibilidades que ofrecen para la mediación de los intereses y preferencias del individuo, y en particular de las elites, en el sistema político entendido como mercado. Aunque resulta indiscutible que las nuevas tecnologías establecen nuevas oportunidades de accesibilidad e influencia sobre el proceso de toma de decisiones no parece que ello en sí mismo pueda fortalecer en modo alguno la democracia, ni siquiera superar las limitaciones lógicas y de procedimientos que plantea la satisfacción competitiva de los intereses particulares en el contexto de la decisión colectiva.
4. La democracia electrónica **como cauce para la afirmación de la identidad** y la formación de nuevas comunidades electrónicas. Esta modulación del discurso viene a subrayar la importancia de las nuevas tecnologías para la configuración de **comunidades virtuales**, así como las posibilidades que ofrecen como mecanismo facilitado de diversas formas de autodeterminación colectiva, representación simbólica, y participación comunitaria en el proceso político. Su relevancia está fuera de toda duda en un momento en que se hace especialmente clara la necesidad de nuestros sistemas políticos de desarrollar una atención específica a las demandas de grupos sociales concretos, así como a las implicaciones sociopolíticas del multiculturalismo. Sin embargo, el potencial de las nuevas tecnologías para la autoafirmación comunitaria no parece apuntar a encaminar la solución del problema de la configuración de una verdadera comunidad política capaz de

reconocer su propia heterogeneidad, integrar sus diferencias, y afirmar de ese modo su capacidad de organización y decisión política. Por el contrario, lejos de catalizar la formación de una comunidad política capaz de integrar la irreducible pluralidad social, las nuevas tecnologías, pese a su enorme potencial unitivo, parecen favorecer la fragmentación de la comunidad, la virtualidad del vínculo social y del sentido de pertenencia, dificultando la constitución del cuerpo político y la afirmación política de la soberanía.

5. La democracia electrónica **como práctica dialogante y discursiva**. Este enfoque subraya el modo en que la extensión de las nuevas tecnologías puede permitir el establecimiento de nuevos procedimientos de participación de la ciudadanía, e incluso más allá, en los procesos de deliberación que preceden a la toma de decisiones en un sistema político democrático, contribuyendo de este modo a la configuración de una verdadera esfera pública. La facilidad de acceso a fuentes de información plurales, y de intercambio dialogante de opiniones a través de las nuevas tecnologías facilitarían, a través de la argumentación y la deliberación racional, la cristalización paulatina de ámbitos cada vez más amplios y consistentes de acuerdos inter subjetivos. Ese acuerdo entendido no como acción instrumental sino como acción comunicativa, estaría en la base de la adopción de las decisiones políticas, así como del escrutinio crítico del funcionamiento del sistema político. La limitación más notable de este enfoque se sitúa en su carácter idealista. Es decir, en la falta de reconocimiento de las muy diferentes condiciones fácticas que afectan al despliegue práctico y efectivo de tal pretensión normativa. Una falta de realismo sobre la que sin embargo los proponentes de éste enfoque no han dejado de intentar resolver.
6. La democracia electrónica como **praxis simbólica contestataria o alternativa**. Naturalmente, en el debate sobre las implicaciones de las nuevas tecnologías para nuestra comprensión de la democracia no faltan junto a las posiciones abiertamente reaccionarias, las posiciones radicales también llamadas alternativas. No obstante, puede afirmarse que quienes pretenden distanciarse de los enfoques anteriores adoptan a menudo en última instancia la misma perspectiva triunfalista de sus oponentes. Tal es el caso de las perspectivas radicales asociadas a buena parte de los llamados nuevos movimientos sociales que encuentran en las nuevas tecnologías de la información y la comunicación el camino hacia nuevas posibilidades formidables para la obtención y difusión de fuentes alternativas de información, el ensayo de novísimas formas de sabotaje político, y otras muchas formas súper tecnológicas que permitirían sortear los resortes del poder, y favorecer en última instancia la expresión del desacuerdo, dejando atrás con paso firme, y sin volver la mirada, los desgastados mimbres de una vieja democracia representativa que

parecería definitivamente superada. En la práctica, sin embargo, no parece haber calado mayormente este enfoque, por lo menos hasta el momento (2007) y mas bien se ha limitado a dar nueva vida a vetustas organizaciones anarquistas, contestatarias y esotéricas de toda jaez enzarzadas en discusiones interminables de carácter principalmente sectario.

Cornago³ señala que la relación entre las TIC y la democracia no es del todo idílica y presenta las siguientes razones:

- El planteamiento convencional se complace en ignorar **la privatización de lo político** que supone el desplazamiento del ejercicio de la democracia desde un espacio público trabajosamente conquistado, hacia una infraestructura tecnológica de naturaleza fundamentalmente privada, que se guía por criterios de mercado, autorregulada, y crecientemente autónoma, que queda en gran medida fuera del control de los propios gobiernos, y de una sociedad civil unida a través de ordenadores, pero cada vez más fragmentada.
- Ese desplazamiento contribuye además al cuestionamiento de principios básicos del orden democrático tales como el acceso universal a las infraestructuras básicas, la garantía de mantenimiento de determinados servicios públicos, o la protección de los derechos básicos de libertad y privacidad de los ciudadanos. Las nuevas tecnologías están posibilitando la interconexión de enormes bases de datos que surgieron de manera descentralizada. Datos personales básicos, pero también información fiscal, financiera, o sobre aspectos judiciales, seguridad social, o salud, entre otros. Datos sobre tiempo libre, hábitos de consumo y culturales, desplazamientos, o pertenencia a organizaciones. En ocasiones el sujeto está obligado a entregarlos ante la administración o al contratar un servicio, otras veces se ofrecen voluntariamente al responder a las encuestas que nos presenta la administración o las empresas, o se recopilan simplemente a través del rastro de nuestra propia actividad. Tales bases de datos pueden ser cruzadas, mercantilizadas y reutilizadas por entidades públicas y privadas con muy diversos fines⁴.
- El planteamiento convencional minimiza a su vez el extraordinario impacto que esas mismas tecnologías están teniendo en el desarrollo de nuevas formas de control social de carácter antidemocrático, no solamente por la pretensión de todos los gobiernos de controlar a sus ciudadanos, sino también por efecto de la competencia en la economía de mercado que lleva a las empresas a desarrollar mecanismos cada vez más sofisticados de conocimiento de los consumidores y de control de la fuerza de trabajo.

3 CORNAGO, Noé (2003) *El debate sobre la democracia electrónica como síntoma: hacia un replanteamiento del problema*. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

4 WHITAKER, R. (1999) *El fin de la privacidad*, Barcelona. Paidós.

- Tales procesos promueven, y se ven a su vez reforzados, por la extensión de una cultura de la vigilancia que se apoya en infinidad de dispositivos de vigilancia y control, tales como la utilización de cámaras y sistemas de escucha en los sitios más dispares, los sistemas de información geográfica aplicados a la telefonía o a la industria del automóvil, la conexión centralizada a la red a través de aproximaciones, el control de contenidos en el correo electrónico, o la transmisión de imágenes a través de la telefonía móvil. Todos esos ingenios se extienden de manera irresponsable incluso a nuestros hábitos de consumo.
- El planteamiento convencional parece desconocer la importancia de las nuevas facilidades tecnológicas para la extensión del crimen organizado en los ámbitos más diversos, tales como el tráfico de armas, la elusión de impuestos y el blanqueo de dinero, el tráfico de drogas, órganos de personas, la vulneración de la propiedad intelectual, o la difusión de pornografía infantil entre otros.
- El discurso sobre la democracia electrónica ignora también el extraordinario desarrollo alcanzado en las últimas décadas por las nuevas tecnologías de la guerra. Esas nuevas tecnologías con toda su retórica de la precisión constituyen en si mismo un elemento de refuerzo de la pretensión de volver a legitimar el uso de la fuerza como medio para la resolución de conflictos políticos.
- Las nuevas tecnologías de la información están favoreciendo a su vez la extensión de las nuevas políticas de seguridad a los dominios más dispares de la vida cotidiana. La industria de la guerra ensaya sus innovaciones en la industria del ocio y del entretenimiento. De este modo interviene de manera decisiva en la socialización de las nuevas generaciones y dificulta extraordinariamente la labor educativa. Al proceder de ese modo contribuye a mantener al margen del debate democrático el problema de la violencia institucionalizada.
- A su vez, pese a su recurrente énfasis en el problema de la llamada brecha digital, el debate sobre la democracia electrónica, abordado en sus términos convencionales, facilita el reforzamiento de los procesos de diferenciación social entre grupos sociales sobre la base de discriminaciones en razón del ingreso, la educación y la formación técnica, la raza, la edad, el sexo, o incluso la mera localización geográfica.
- Por último, con su rehabilitación ingenua de las formas más pedestres de participación directa en el proceso político, a través del ensayo de diversas formas de corte plebiscitario, el debate sobre la democracia electrónica contribuye a menudo al propio cuestionamiento de la validez del principio de representación como principio organizador básico, e inevitable, de nuestros sistemas políticos democráticos.

ARGUMENTOS A FAVOR

Aunque los defensores de la democracia electrónica no se ponen de acuerdo sobre cuál es su modelo preferido, les une la creencia en la habilidad de la tecnología electrónica para facilitar la participación política. Piensan que las nuevas tecnologías de la comunicación pueden facilitar la educación política de los ciudadanos e involucrarlos en discusiones sobre los problemas de su comunidad. Según John Street⁵, «bajo tales convicciones se oculta la creencia de que los intentos de garantizar la participación total en las democracias modernas ha fracasado por cuatro problemas: el tiempo, el tamaño, el conocimiento y el acceso». Esta participación directa está limitada además por los problemas que derivan de la ignorancia política de los ciudadanos de a pie y de las desigualdades en la distribución de recursos que afectan a la capacidad de la gente para integrarse.

La democracia electrónica parece ofrecer una solución a todos estos problemas, abriendo la posibilidad de una participación total. Un mundo interconectado resolvería las dificultades de tiempo porque la comunicación y la participación serían instantáneas: los ciudadanos podrían participar con solo pulsar un botón. Del mismo modo, los problemas de tamaño se resolverían porque el espacio físico es irrelevante: ya no es necesario reunir a la gente en un mismo sitio. Pasa lo mismo con los problemas sobre la distribución del conocimiento, que es fácilmente accesible a través de las redes, lo cual elimina el cuarto problema, el del acceso. Precisamente, el costo de la información y del acceso a ella se reduce drásticamente. Vista así, la democracia electrónica resuelve los problemas de los liberal-demócratas y de los directo-demócratas. Sea cual sea el tipo de democracia del que seamos partidarios, la tecnología electrónica puede garantizar su éxito. Pero es precisamente este razonamiento el que se critica a menudo.

ARGUMENTOS EN CONTRA

Gil Galindo⁶ señala que en la crítica que se dirige a la democracia electrónica, existen cuatro tendencias. La primera se concentra en las dificultades teóricas que implica la idea de democracia. Hay algunos problemas inherentes al concepto de democracia que no podrían resolverse por la aplicación de la tecnología. Las decisiones democráticas no solo son el producto de las preferencias del pueblo, sino que también

5 STREET, J. (1997) *Política, tecnología y «democracia electrónica»*. *European Journal of Communication*, 1(12), 27-42.

6 GIL GALINDO, Víctor (2000) *La democracia electrónica*. ITESM-Universidad Autónoma de Barcelona

dependen del modo en que se materialicen esas preferencias. El tipo de sistema electoral vigente en un país puede afectar completamente el resultado. Se obtienen mayorías diferentes según si se transfiere un voto a una persona concreta o a una lista. El problema de la representatividad, proporcional o mayoritaria, es sólo uno de los que plantea el concepto de democracia en sí.

Una segunda crítica deriva de la asunción de que, dada la creciente facilidad de acceso a la información, la tecnología mejora la calidad de la democracia. Existen poderosas razones para considerar que la libertad de información es el dogma central de la democracia, pero esto no conlleva el que la información refuerce la democracia por sí misma. Las decisiones democráticas no tienen nada que ver con los cálculos matemáticos, son resultado del juicio y la valoración, que pueden ser seriamente perjudicados precisamente por el exceso de información.

Estas dos críticas derivan en una tercera: el tipo de democracia que se propone es una versión degradada, empobrecida respecto a la democracia ideal. Algunos autores apuntan a que la tecnología moderna induce al ciudadano a actuar desde su casa, sin entrar en contacto con nadie más que con su cónyuge, y ejerciendo su voto electrónico de un modo pasivo y rutinario. Otros comparan la participación política electrónica con las compras que se efectúan en una tienda de comercio electrónico, y consideran que perjudica el proceso de deliberación, elemento clave para la democracia, y de participación con otros ciudadanos, así como el sentido de la responsabilidad moral de la propia sociedad.

La idea de que la democracia electrónica promueve su degeneración enlaza con una última crítica, basada en la creencia de que las tecnologías de la democracia electrónica sólo sirven para promover los intereses del poder. Estos argumentos se refieren al vacío que existe entre las promesas electorales y su puesta en práctica, pero también a los problemas de acceso que se reproducen en el nuevo orden electrónico. La misma desigualdad en la accesibilidad a los recursos continúa deformando la participación. Hay quien apunta que con la práctica de la democracia electrónica se intuyen intereses de grupos dominantes. La ven como parte de un gran proyecto para despolitizar la política, transformando al ciudadano en consumidor. También se dice que el sistema tendrá una información tan completa de los ciudadanos que sabrá qué van a votar, por lo que la votación se convertiría en algo totalmente redundante y sus resultados, predecibles.

A un nivel mucho más práctico, existiría una quinta crítica que podría extenderse a la aplicación de las nuevas tecnologías de la información en todos los ámbitos, no sólo en el político. Se trata de la segmentación entre «conectados» y «no conectados». En un futuro en el que parece que de uno u otro modo se producirá un aumento de la participación política

del ciudadano de a pie a través de las redes informáticas, aquellos que no tengan acceso quedarán descolgados del sistema. Es cierto que la tecnología es cada vez más barata y más fácil de utilizar. Sin embargo, será difícil extenderla a toda la población, cuando quizá exista un mínimo, pero significativo, porcentaje que todavía no disfrute las maravillas de la electricidad o de la televisión. Hay que tener en cuenta también a las generaciones que ya han perdido el tren de la informática y que tal vez no puedan recuperarlo. Y todo ello sin tener en cuenta la situación en países menos desarrollados.

En el debate sobre la democracia electrónica está en juego también el tipo de democracia que deberá imponerse. Hay posturas a favor de las formas directas de democracia y también de las formas representativas. Esta división tiene consecuencias en la organización de la tecnología, así como en la práctica política. Así que, si nos preguntamos sobre la democracia electrónica y su potencial, representado por Internet, deberemos conectar varias cuestiones sobre las diferentes nociones de democracia, entre aquellas que buscan la manifestación directa de las preferencias de los ciudadanos y las que prefieren crear un forum para deliberar sobre la toma de decisiones. La mayoría de la literatura sobre democracia electrónica asume que la tendencia general se refiere a la primera de las posibilidades.

Sin embargo, no hay razón para que la democracia electrónica no tome otra forma. Podría, por ejemplo, ser usada como soporte para un sistema de **democracia deliberativa**. Hay razones de peso para suponer que las democracias que demanden a los ciudadanos deliberar sobre los problemas de su sociedad, más que expresar simplemente sus opiniones, emitirán mejores decisiones. El proceso de deliberación permite a la gente formarse opiniones, en lugar de simplemente expresarlas. Si este es el cometido que se asigna a la democracia, entonces las formas de comunicación deberán adecuarse a él. Los ciudadanos no sólo deberán poder consultar bases de datos, también deberán poder cotejar sus puntos de vista con el resto de la población. Serán necesarias unas redes de comunicación que no sólo permitan la discusión, sino también la deliberación. La gente deberá tomar decisiones, no sólo intercambiar opiniones.

Echeverría⁷ señala la presencia de los grandes intereses económicos en la red de redes: «En el espacio electrónico no hay Estado; lo que prima claramente es el poder económico, lo que yo llamo 'los señores del aire'. Quiero decir con ello que, así como estas nuevas tecnologías generan un nuevo espacio y tiempo sociales en el último de los cuales se crea, se

7 ECHEVERRÍA, Javier. Conferencia. Aula Virtual.
<http://canales.elcorreodigital.com/auladecultura/javierecheverria3.html>

construye y se desarrolla la sociedad de la información, si nos preguntamos por quién manda en el Tercer Entorno, por cuál es el poder en la sociedad de la información, la respuesta no es el Estado, ni la religión, ni el poder militar (...) Estos señores del aire, es decir, estos grandes empresarios de las siete tecnologías que mencioné anteriormente: telefonía, televisión, bancos electrónicos, redes telemáticas, tecnologías multimedia, videojuegos y realidad virtual. Ellos son los que están compitiendo, luchando, por el poder en el Tercer Entorno; no tocan a los Estados y tampoco al primer entorno, la batalla está entre éstos. Mientras seguimos viviendo tranquilamente en nuestros pueblos o en nuestras ciudades, a través de las redes hay una enorme batalla por el poder en este Entorno, por ver quién consigue ganar dominios. Y en ese sentido tendríamos un primer problema: que junto con el desarrollo de la sociedad de la información, de este nuevo espacio social, emerge una nueva modalidad de poder cuyo ejercicio es muy interesante observar».

EL GOBIERNO ELECTRÓNICO

Inicialmente se definió como e-government o gobierno electrónico, la puesta a disposición de los ciudadanos -a través de Internet- de información sobre acciones de gobierno, es decir información estática en la red sobre la gestión gubernamental. Luego se fueron colocando algunos trámites en línea con el fin de agilizar la atención y disminuir las esperas y las largas filas en los centros de atención estatales. Así, todavía en muchos lugares se entiende como gobierno electrónico la mejora de la atención al ciudadano mediante el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación. Pero ésta es una visión parcial del tema, la noción actual de gobierno electrónico es una idea mucho más integral que concibe el uso de las tecnologías de información y comunicación a los fines de la construcción de una nueva forma de organización social en redes, interconectada y horizontal. Una organización mucho menos jerárquica y vertical que las actuales organizaciones de gobierno y con una relación más directa y abierta con los ciudadanos-usuarios considerados como los mandantes del estado moderno. El concepto de e-gobierno incluye acciones mucho más importantes, como:

- Interconectar legislaturas de niveles nacionales y provinciales con **consejos deliberantes**, es decir interconectar los tres niveles de gobierno en un país federal de modo de poner la legislación al alcance del conocimiento universal de todos los ciudadanos, permiti ya menos burocracia innecesaria,
- Difundir los fallos judiciales para que no sean solamente del conocimiento de unos pocos,

- Facilitar el control entre los distintos poderes del Estado,
- Hacer que la rendición de cuentas del Poder Ejecutivo esté a disposición de toda la ciudadanía para que ésta pueda controlar su responsabilidad y respuestas a las demandas ante la ciudadanía,
- Efectuar compras del estado abiertas y transparentes,
- Utilizar la Internet para conectar empleados, proveedores y ciudadanos considerados como clientes de la Administración y tantas aplicaciones como se puedan imaginar.

Gobierno electrónico significa, en síntesis, el uso de las TIC para transformar **las operaciones gubernamentales** con el propósito de mejorar la efectividad y la eficiencia de los poderes del Estado y ponerlos efectivamente al servicio del ciudadano.

El Gobierno Electrónico (e-government) es un concepto de gestión que fusiona el empleo intensivo de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), con modalidades de gestión y administración, como una nueva forma de Gobierno. Sus objetivos en cuanto a gestión pública son:

1. Aumentar los niveles de eficacia y eficiencia en la gestión pública
2. Disminución significativa de costos de transacción y coordinación en la interacción entre entes públicos
3. Generación de incentivos y prácticas que faciliten modalidades de gestión innovadoras y creativas
4. Agregación de mayor valor público como horizonte permanente de las actividades del sector
5. Manutención y constante superación de los grados de transparencia de esas actividades.

Sus objetivos desde el punto de vista de la ciudadanía son:

1. Acelerar el tránsito hacia una administración centrada en el ciudadano.
2. Mejorar la calidad de los servicios que se proveen y las modalidades de provisión.
3. Facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los ciudadanos.
4. Disminuir significativamente los costos de transacción entre ciudadanos y agentes públicos.
5. Suprimir paulatinamente barreras, ineficiencias e irrationalidad en la interacción entre privados y sector público.
6. Facilitar el escrutinio ciudadano de la información, actividad y calidad de la operación presentes en el sector público.

7. Transformar al sector público en promotor del crecimiento y de distribuciones más equitativas de los niveles de bienestar social.

Tesoro⁸ manifiesta que en los últimos años se ha venido trabajando sobre el concepto de gobierno electrónico, como una manera de identificar aquellas actividades del gobierno realizadas y/o apoyadas a través del uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para mejorar cualitativamente los servicios e información ofrecidos a los ciudadanos, aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación ciudadana.

Desde este punto de vista, las acciones del Gobierno Electrónico dejan de referirse sólo a los aspectos tecnológicos y se incorpora la idea de desarrollar un «mejor gobierno». Esto significa alcanzar mayores niveles de eficacia y eficiencia en el quehacer gubernamental, mejorando la calidad de los procesos y procedimientos; aumentando la calidad de las políticas públicas incorporando más y mejor información en los procesos decisivos y de implementación en tiempos crecientemente inestables; aumentando los grados y calidad de la coordinación del quehacer gubernamental mediante aplicaciones computacionales seguras que resguarden la privacidad de los datos y sostenidamente inter operables.

GOBIERNO ELECTRÓNICO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

La dinámica del gobierno electrónico en América Latina y el Caribe refleja que algunos países avanzan en el aprovechamiento de vías interactivas difundidas mas o menos espontáneamente entre sus poblaciones (locutorios, centros comunitarios, cabinas, telefonía fija y móvil, fax; interfaces con correo postal, radio y TV) procurando universalizar progresivamente el acceso a servicios prioritarios. Paralelamente, se aprecia que en otros casos, se mantienen servicios concebidos en función de compartimentos y conveniencias de las estructuras organizativas, sin necesariamente considerar los intereses y necesidades de los usuarios.

Tales contrastes muestran, una vez más, que el factor crítico del gobierno electrónico **no reside en las TICs, sino en los valores, actitudes y estrategias** de cada país en la relación con sus ciudadanos, con sus derechos y, específicamente, a la calidad y accesibilidad de los servicios que le competen. Cuando concentramos nuestra atención en ese factor crítico, se manifiesta claramente que el gobierno electrónico no es panacea, ni atajo ni trampolín para superar rezagos en la respuesta a necesidades y

8 TESORO, José Luis (2004) Valores y Actitudes para el Gobierno Electrónico. OEA. Revista Portal Educativo de las Américas. Vol. 3 (4).

expectativas ciudadanas, sino que más bien favorece la integridad pública y el desarrollo de una cultura cívica.

Con base en la evidencia señalada, se puede afirmar que las mayores oportunidades y amenazas en torno al e-gobierno, tal como señala Tesoro, residen en las actitudes de los funcionarios políticos y técnicos, así como de los agentes de base de la estructura gubernamental. En ese marco, podría considerarse que los actuales escenarios de pobreza, indigencia y desempleo que transitan muchos de nuestros países resultan —a priori— netamente adversos al gobierno electrónico ¿Quiénes estarían interesados en articular planes y agendas de gobierno electrónico cuando existen otras prioridades sociolaborales que aparecen como mucho más críticas?

Se observa que se plantea aquí un auténtico dilema entre: a) el civismo deseable, que adopta al gobierno electrónico como herramienta de servicio al ciudadano, y b) el burocratismo residual, que adopta al gobierno electrónico como un ritual para preservar intereses de las burocracias instaladas. Tal vez la salida a este dilema consiste en un proyecto formativo que induzca confianza, concienciación y compromiso de todos los actores acerca del uso del gobierno electrónico en beneficio del ciudadano.

En resumen el gobierno electrónico es una nueva forma de Gobierno y gestión, que no puede desarrollarse sin TIC, que posibilita:

1. Servicios cualitativamente mejores a los ciudadanos.
2. Un funcionamiento mucho más eficiente del Sector Público.
3. Una mayor transparencia del quehacer del Sector Público.

Es previsible que en América Latina el acceso al gobierno electrónico siga el proceso que se observó en la UE:

1. Información (capacitación electrónica): una relación de un solo sentido por la cual el gobierno produce y suministra información para su uso por los ciudadanos. Cubre el acceso «pasivo» a la información a demanda de los ciudadanos así como las medidas «activas» del gobierno para distribuir información a los ciudadanos.
2. Consulta (participación electrónica): una relación de dos sentidos en la cual los ciudadanos suministran datos al gobierno, basándose en la definición previa por el gobierno del tema sobre el cual se busca la opinión de los ciudadanos.
3. Participación activa (responsabilidad electrónica): una relación basada en la colaboración con el gobierno, en la que el ciudadano se compromete activamente en el proceso político. Reconoce un papel a los ciudadanos para proponer opciones políticas y dar forma al diálogo político, aunque la responsabilidad de la decisión final o de la formulación de la política recae en el gobierno. Esta etapa de

la participación en línea del público en la deliberación política es sin duda la más difícil de generar y mantener.

4. Elecciones en línea, sobre temas determinados, o de representantes. Las experiencias realizadas en muchos países europeos han demostrado que la votación en línea puede aumentar la participación, especialmente en un momento en el que de otro modo parece en descenso.

LAS TIC Y EL EJERCICIO GUBERNAMENTAL

En la década de los noventa, las actividades relacionadas a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) se han vinculado estrechamente con el crecimiento económico y el progreso social⁹. Del mismo modo, los distintos niveles de gobierno han ido asimilando, con distintos ritmos y grados en cada país, que la difusión de las tecnologías de la información y la comunicación constituyen elementos generadores de conexiones positivas en el conjunto económico y social¹⁰, así como que constituyen nuevas oportunidades para la evolución de las estrategias de relación entre ciudadano y gobierno.

Esta visión es resultado de la coincidencia en las dos últimas décadas de una serie de factores políticos y técnicos que han propiciado el impacto de las TIC en la evolución socioeconómica de nuestros países. Así, factores técnicos como la convergencia entre informática, electrónica y medios de comunicación, la constante evolución de la innovación tecnológica, o factores político – económicos como el constante crecimiento de los mercados de telecomunicaciones y la paulatina convergencia en las políticas regulativas de las telecomunicaciones en los distintos estados, han marcado claramente el desarrollo y la extensión de la utilización de las TIC en determinados segmentos del entramado económico y social.

Las esferas gubernamentales no podían quedar al margen de este proceso y desde una perspectiva muy centrada en el desarrollo económico, los programas de actuación estatal relativos a la Sociedad de la Información (SI) han presentado formas muy diferenciadas. Algunos países partían de un enfoque global de intervención pública, abarcando distintas esferas de acción, como la promoción económica, el desarrollo social, la gobernabilidad o la introducción de la utilización intensiva de las TIC en la administración, todo ello mediante una planificación estratégica coordinada. En otros países, las iniciativas estatales han consistido en acciones puntuales, abarcando sólo algunos de los ámbitos de acción

9 CASTELLS, M. (2001) *La Galaxia Internet*. Barcelona : Plaza y Janés.

10 JORDANA, J. (2002): *Governing Telecommunications and the Information Society in Europe*, Glasgow: Edward Elgar.

antes mencionados, y posteriormente han tendido a la sistematización de sus líneas de actuación en planes de acción de una mayor dimensión.

La temporalidad y secuencia de este tipo de acciones políticas así como el grado de «anticipación» o «reacción» de los distintos gobiernos nacionales también han sido muy variados, y vinculados en gran medida al nivel de evolución económica y de riqueza relativa del entorno social en cuestión. En nuestra opinión, las diferencias entre el grado de permeabilidad de los distintos países en relación a la importancia de la utilización de las TIC por los gobiernos como fenómeno impulsor del desarrollo político y social, han estado condicionadas también por las formas de transición hacia el régimen de competencia en el mercado de las telecomunicaciones. El rol y la responsabilidad estatal respecto a las políticas de SI en los noventa a quedado, en muchas ocasiones, en un segundo plano ante la prioridad del establecimiento de una regulación que garantizará la estructuración de las telecomunicaciones y la competencia sectorial en el propio país¹¹.

LAS ACTITUDES GUBERNAMENTALES Y LAS TIC

Porrúa¹² manifiesta que al igual que ha venido ocurriendo con el sector privado, el sector público ha visto como las tecnologías de la información y la comunicación han comenzado a irrumpir en los procedimientos y en el funcionamiento de la administración pública, proclamando mayores dosis de eficiencia, más transparencia y mayor agilidad en la prestación de servicios a los ciudadanos.

La mayor parte de estas tecnologías han mostrado su valor añadido en el mundo de la empresa y, con ligeras modificaciones, comienzan a ser abrazadas por el sector público, en algunos casos en busca de eficiencias que impacten positivamente las maltrechas finanzas públicas y, en otros, como respuesta a una ciudadanía que demanda más información, más transparencia y más eficiencia en la administración pública. En la mayor parte de los países de Latinoamérica, la búsqueda de transparencia actúa como motor permanente en un continente cuya imagen como plaza de negocios, aunque mejorada en los últimos años, continúa siendo continuamente golpeada por estadísticas sobre corrupción y opacidad en el sector público.

11 SANCHO, D. (2002b): *La intervención pública en el sector de las telecomunicaciones: Una aproximación a las políticas regulativas*. En Grau, M. y Mateos, A. Enfoques analíticos y políticas públicas sectoriales en España. Valencia: Ed. Tirant lo Blanc.

12 PORRÚA VIGÓN, Miguel (2003) *Elementos para la creación de una estrategia de gobierno electrónico*. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003

La adopción de las TIC se ha convertido para los gobiernos de todo el mundo no sólo en un catalizador de una renovación desesperadamente necesitada, sino también en elemento central de desarrollo en la medida en que empuja a ciudadanos y empresarios a participar de las posibilidades de la nueva economía. Sin entrar a valorar si la incorporación de la TIC en la administración pública para convertirla en gobierno electrónico es buena o mala, resulta un hecho que se trata de un fenómeno imparable y que la cuestión fundamental para los gobiernos no es si deben o no embarcarse en un Plan de Gobierno Electrónico sino cuándo y cómo deben hacerlo.

Si bien hay que reconocer la contribución de la tecnología a este proceso modernizador, la experiencia aconseja que los responsables de los proyectos de transformación de la administración pública no sitúen la tecnología en el centro del proyecto sino como herramienta de apoyo fundamental. En el diseño de estos proyectos resulta crítico evitar ciertos errores que se han dado con relativa frecuencia:

- Automatizar la ineficiencia.
- Informatizar la corrupción.
- Rediseñar la administración pública para que funcione de acuerdo con un programa de software prediseñado.

La tecnología debe situarse al servicio de la modernización de la administración, en lugar de diseñar la modernización en función de la tecnología. Las posibilidades de transformación de la administración pública utilizando las nuevas tecnologías son espectaculares y los gobiernos pioneros del gobierno electrónico, como los de Australia o Canadá, no sólo muestran con orgullo sus logros y los comparten con la comunidad internacional sino que refuerzan constantemente sus planes de gobierno electrónico.

Conviene en cualquier caso, introducir cierta dosis de realismo en la magia del gobierno electrónico. Los ahorros en tiempo y dinero tardan en llegar por dos razones fundamentales. En primer lugar, se requieren elevadas tasas de uso de la solución que lleva un tiempo alcanzar. En segundo, el gobierno electrónico aún no sustituye la forma tradicional de prestar servicios y el gobierno debe mantener ambas por un tiempo, lo cual, inicialmente incrementa los costos en lugar de disminuirlos. Desde las compras públicas, hasta la recaudación de impuestos, pasando por la obtención de una licencia para instalar un negocio o la inscripción de un hijo en el registro civil, las nuevas tecnologías han cambiado las reglas de la relación gobierno-ciudadano para hacer este contacto más transparente y más eficiente. En realidad parece que son ilimitadas las posibilidades de uso de las nuevas tecnologías.

El contenido de la actividad gubernamental en materia de TIC pueden ser resumidas en distintas estrategias y fórmulas de acción pública relativas a la SI que son desarrolladas en los distintos países de nuestro entorno latinoamericano. Pretendemos plantear aquí una visión amplia de la intervención pública respecto a la TIC en lo que es entendido propiamente como gobierno electrónico. La intervención pública en materia de TIC puede clasificarse en tres grandes áreas de acción:

1. En primer lugar la regulación. Aquí se trata de definir las reglas del juego en que se mueven los actores económicos y sociales, incluyendo desde las reglas de la competencia hasta la concreción de lo que es público y de lo que es privado, pasando por la definición de las condiciones por la creación de empresas en el mercado de las TIC o el establecimiento de garantías de derechos, como la propiedad intelectual.
2. La intervención pública en promoción trata de potenciar la oferta de factores necesarios por el desarrollo de la nueva economía. Aquí, las iniciativas públicas pueden abarcar desde los estímulos fiscales hasta la creación y gestión directa de empresas, incluyendo el impulso a la formación de los técnicos y emprendedores responsables de controlar estas tecnologías.
3. La tercera área de acción pública, la difusión, en la que se puede inscribir el gobierno electrónico, trata el problema desde el lado de la demanda: Potenciar la demanda de nuevos servicios y utilidades, para que se produzca la masa crítica que haga que éstos sean provechosos y se genere en un círculo virtuoso de aprendizaje y crecimiento.

Hemos de resaltar un alto grado de convergencia en los últimos años respecto al desarrollo de iniciativas relativas a estas tres líneas de acción en las políticas de algunas naciones europeas sobre las TIC.

Si bien es cierto que los desafíos que tienen los medios de comunicación frente a la convergencia multimedia son susceptibles de análisis en países de Norte América o Europa, en nuestro medio persisten ataduras ancestrales que crean extrañas combinaciones de hibridez e indeterminación. Cuando Alvin Toffler señalaba hace más de diez años que se habían dado tres olas o eras sucesivas y típicas, en nuestro medio aún conviven la etapa agrícola, la industrial y la novedad de las Nuevas Tecnologías de manera continua y simultánea, engendrando las complejidades más curiosas y sorprendentes.

La extrema juventud de nuestra vida republicana, el peso de lo irreconciliable del pasado virreinato y una herencia autoritaria y devastadora del incario, nos ponen en constante necesidad de re pensar el buen uso que desde la construcción de democracia y ciudadanía, debemos darle a los inventos que desde el mundo de la electrónica, nos entregan una «imagen virtual» cada vez más confusa y alienante.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRIGGS, Asa y BURKE, Peter (2002) De Gutenberg a Internet. Madrid. Santillana
- CASTELLS, M (2001) La Galaxia Internet. Plaza y Janés.
- CORNAGO, Noé (2003) El debate sobre la democracia electrónica como síntoma: hacia un replanteamiento del problema. Universidad del País Vasco
- DEUTSH, Karl (1993) The growth of Nations: Some Recurrent Patterns of Political and Social Integration. Irvington Publishing. New York.
- ECHEVARRIA, Javier. Conferencia. Aula virtual. Euskal Herriko Uniberstsitea.
- GIL GALINDO, Víctor (2000) La democracia electrónica. ITESM – Universidad Autónoma de Barcelona.
- <http://canales.elcorreodigital.com/auladecultura./javierechevarria3.html>
- IDA, Susser (2001) La Sociología Urbana de Manuel Castells. Alianza Editorial /Ensayo/ Madrid.
- JORDANA, J. (2002) Governing, Telecommunications and the Information Society in Europe. Glasgow: Edward Elgar.
- MOUFFE, Chantal (2003) La Paradoja Democrática. Gedisa. Barcelona.
- SANCHO, D (2002) La intervención pública en el sector de las telecomunicaciones: Una aproximación a las políticas regulativas. En Grau M, y Mateos, A. Enfoques analíticos y políticas públicas sectoriales en España. Valencia: Editorial: Tirant le Blanc.
- STREET, J (1997) Política, tecnología y «democracia electrónica». European Journal of Communication, 1 (12), 27 -42.
- SUNSTEIN, Cass R. (2003) República.com. Internet, democracia y libertad. Paidós Estado y Sociedad 101
- TESORO, José Luis (2004) Valores y Actitudes para el Gobierno Electrónico.
- OEA. Revista Portal Educativo de las Américas. Vol. 3 (4)
- WHITAKER, R (1999) El fin de la privacidad. Barcelona. Paidós
- ZIZEK, Slavoj (2005) La suspensión política de la ética. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.