

El Civismo Digital como estrategia para el gobierno, la gobernabilidad y la gobernanza digitales orientados al ciudadano/a en los municipios argentinos

Roxana L. Goldstein

Esta ponencia tiene como objetivo presentar el Programa de Formación en Civismo Digital (ForCID) (RIF-GE/CEOLAM/OUI-IOHE¹) como una estrategia fundamental para la implantación progresiva y el mejoramiento continuo del Gobierno Electrónico en los municipios de la región latinoamericana, y en particular de Argentina, de acuerdo con los lineamientos, valores, pautas y principios enunciados en la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (CIGE (2007)).

Para lograr este propósito, se presentan: (1) un diagnóstico de la situación actual y un modelo prospectivo deseado para el avance del GE en los municipios de la región; (2) los componentes fundamentales del Civismo Digital como concepto; (3) los principales lineamientos de la perspectiva del Civismo Digital, útiles para nutrir las etapas del gobierno electrónico como política pública –análisis, diseño, implementación, seguimiento y evaluación-; (4) las estrategias y líneas de acción que componen el Programa de Formación en Civismo Digital; y (5) las conclusiones del trabajo, con énfasis en la CIGE como instrumento y el Civismo Digital como estrategia para la transición hacia un nuevo paradigma de Gobierno, Gobernanza y Gobernabilidad Digitales en la región, centrado en el ciudadano y sus derechos, y orientado al Desarrollo Integral –social, político, económico y humano-.

1. Introducción

Un conjunto de iniciativas que están en marcha actualmente en el nivel regional latinoamericano y en el nivel nacional en Argentina – como la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (CIGE (2007)); el Programa de Formación en Civismo Digital (ForCID) de RIF-GE/COLAM/OUI-IOHE; la Agenda Digital Argentina (ADA (2009)); el Plan Federal de Gobierno Electrónico de Argentina (PEFEGE, en elaboración), El Marco de

¹ RIFGE/COLAM/OUI-IOHE: Red Interamericana de Formación en Gobernanza Electrónica del Colegio de las Américas de la Organización Universitaria Interamericana (<http://www.oui-iohe.org>).

Interoperabilidad en la Administración Pública Nacional (Marco IO Argentina (2008)), entre otros-, constituyen factores de oportunidad para encarar una nueva generación de políticas públicas en materia de Sociedad de la Información y el Conocimiento, y en particular de Gobierno, gobernabilidad y gobernanza digitales –que nombraremos en este trabajo en forma equivalente como Gobierno Electrónico o GE-.

Específicamente, presentaremos los componentes fundamentales del Programa de Formación en Civismo Digital (ForCID) como estrategia para la promoción de un nuevo paradigma de GE centrado en el ciudadano/a, sus deberes y derechos y el Desarrollo Integral, y que se desarrolla en estrecha vinculación con la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (CIGE (2007)), considerados ambos -ForCID y CIGE- como estrategia e instrumento de política pública complementarios para la implementación de un GE centrado en el ciudadano/a.

La perspectiva del Civismo Digital, cuyos componentes centrales describiremos en esta ponencia, se integra por un marco conceptual y un conjunto de estrategias que se están llevando a cabo en Latinoamérica desde 2008, cuyo objetivo es contribuir en la generación de escenarios favorables para la consolidación de un nuevo paradigma de GE centrado en el ciudadano, a través de la creación de capacidades tanto para tomadores de decisión y funcionarios públicos, como para la ciudadanía en general.

2. El problema: El actual desafío del GE en América Latina (AL)

Según se ha identificado en trabajos previos (Tesoro y Goldstein (2008), Goldstein (2009a, 2009b)), algunas de las características que presenta el panorama del GE en América Latina, y particularmente en los entornos locales, pueden resumirse de la siguiente manera:

- Atinentes a los servicios y prestaciones de GE:
 - Deficiencias en la interoperabilidad entre los diferentes niveles de gobierno, y entre las agencias de gobierno en general;

- Deficiencias en la accesibilidad y la usabilidad de dichos servicios y prestaciones (no prestan adecuadas facilidades para garantizar la posibilidad de uso y aprovechamiento de los mismos para todos);
 - Deficiencias en la infraestructura que garantiza las posibilidades de acceso a dichos servicios para todos.
 - Concentración de esfuerzos en la modernización de ciertas áreas prioritarias de la Administración Pública, con un enfoque marcadamente orientado a la eficiencia y eficacia operativas, y en mucho menor medida en otras áreas de alto impacto en el Desarrollo Integral –según se amplía en Anexos - Figura 2.
 - Desconocimiento de lo que la sociedad necesita en materia de GE, y de cómo los distintos colectivos sociales se apropian –en la medida de sus posibilidades- de las prestaciones disponibles.
 - Relativamente escasos efectos del GE en el Desarrollo Integral -según se plantea en Anexos - Figura 2-, y por consiguiente en la ampliación de capacidades, oportunidades y agencia para todos los miembros de la sociedad.
- **Atinentes a la sociedad:**
- Insuficiente conocimiento de los servicios y prestaciones disponibles;
 - Insuficiente uso y aprovechamiento de los mismos;
 - Falta de conocimiento sobre los derechos ciudadanos y las obligaciones del Estado en lo referente al GE;
 - Falta de una actitud proactiva para impulsar la mejora de los servicios y prestaciones existentes en materia de GE;
 - Insuficientes capacidades, conocimientos y disponibilidad de acceso a las TIC, carencia de las habilidades y posibilidades necesarias para el aprovechamiento de los potenciales beneficios de las tecnologías de información y comunicación (TIC) y del GE.

Este diagnóstico describe un escenario en el cuál se dificulta la realización de un GE centrado en el ciudadano/a, que efectivice sus derechos, y que promueva a su vez el Desarrollo Integral e inclusivo en la región.

Ahora bien, para entender la complejidad que el GE implica, podemos partir de la idea expresada en Tesoro y Goldstein (2008), que plantea que el GE se encuentra en la intersección de tres dimensiones de la realidad -el Estado, la Tecnología y la Sociedad- así como en la confluencia de los procesos de transformación de dichas dimensiones. Como se visualiza en la siguiente figura:

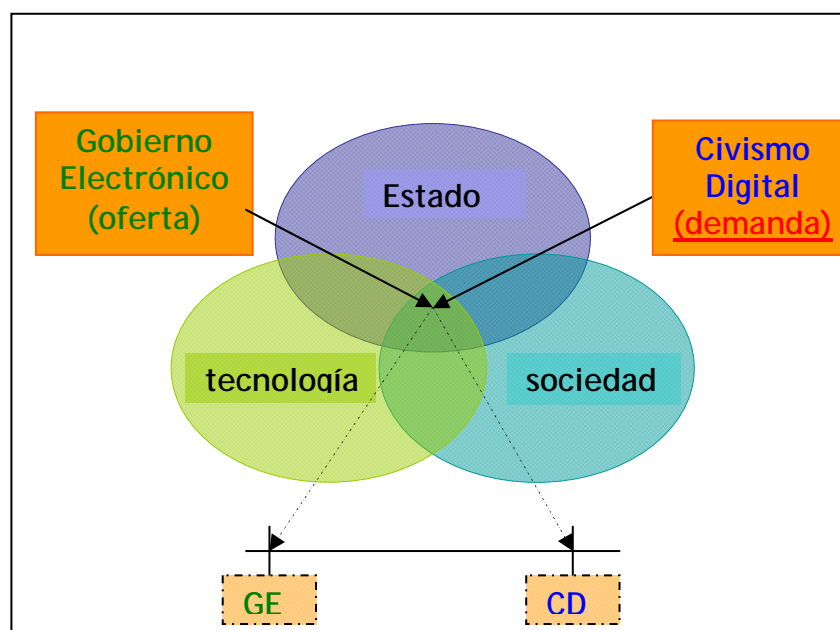


Figura 1. La Brecha entre el Gobierno Electrónico y el Civismo Digital. (Gobierno Electrónico y Civismo Digital se encuentran en la intersección entre Estado, tecnología y sociedad). (Tesoro y Goldstein, 2008).

En la parte superior de la figura vemos la situación deseable, donde la oferta en materia de GE coincide con la demanda y auténticas necesidades de los ciudadanos/as y de los beneficiarios en general.

En la base de la misma figura se puede visualizar la situación real, en la que existe una brecha entre los servicios y prestaciones existentes (oferta de GE) y las necesidades de la sociedad en esta materia –que aquí identificamos como la demanda desde la perspectiva del Civismo Digital-. Brecha que se hace más evidente si se considera que el GE puede contribuir en las múltiples dimensiones y sub-dimensiones identificadas como Desarrollo Integral -social, político, económico y humano- para todos y todas (Ver Anexos - Figura 2).

Por otro lado, también podemos agregar que la oferta es ampliamente estudiada², mientras que la “demanda” permanece prácticamente desconocida

² Existe un número considerable de iniciativas para la medición del GE, que se han desarrollado e implementado en los últimos años. Para profundizar sobre el tema se puede consultar: Goldstein (2007).

e ignorada en los procesos de formulación, diseño, implementación, seguimiento y evaluación del GE.

A partir de este sucinto planteo inicial, podemos reflexionar sobre algunos aspectos que emergen al analizar el GE en relación con la tecnología, el Estado y la sociedad. Según distintos puntos de vista, podemos identificar varios enfoques (con base en Goldstein, 2009):

i) Enfoque tecnocéntrico (centrado en los aspectos tecnológicos)

Un enfoque centrado en los aspectos tecnológicos focalizará la atención –tanto en el análisis como en la formulación de planes, programas, proyectos y acciones- en los desafíos tecnológicos a resolver, por ejemplo:

- La infraestructura tecnológica con que cuenta el Estado
- La calidad y desempeño de los sitios Web del Gobierno (*front-end*)
- El cumplimiento de estándares tecnológicos
- La utilización de la última tecnología
- La eficacia y eficiencia de los recursos en términos de cantidad de visitas en los sitios Web, reducción de costos operativos, o disminución de tiempos de proceso.

ii) Enfoque humano (centrado en las personas o individuos)

Un enfoque centrado en las personas, nos inducirá a considerar como dimensiones estratégicas, entre otras:

- La capacitación y preparación de ciudadanos y funcionarios;
- La calidad de los servicios ofrecidos a ciudadanos y empresas, desde la perspectiva de “ciudadanos-clientes”;
- El grado de satisfacción de los usuarios con los servicios ofrecidos;
- La calidad de los procedimientos que respaldan a la aplicación (*back-end*).

Ambos criterios, si bien remiten a dimensiones necesarias para el éxito de las iniciativas de GE, parten de concebir al GE como una aplicación informática, tal como las empresas “razonan” cuando diseñan sus sistemas informáticos.

iii) Enfoque centrado en el Estado

Un criterio Estado-céntrico establece como prioritarios los criterios que se consideren centrales según las pautas dominantes de cada momento. En el caso latinoamericano, podemos pensar que en la primera etapa de políticas vinculadas al GE ha prevalecido en énfasis en la eficacia y eficiencia en términos operativos, y escasamente se ha partido de un criterio estratégico vinculado a la producción de valor público, o a la superación de las barreras institucionales, culturales y organizacionales que condicionan negativamente el accionar estatal.

iv) Enfoque del GE como política pública –y social³ orientada al ciudadano/a, sus deberes y derechos, y al Desarrollo Integral: Enfoque del Civismo Digital (en la intersección entre Estado, tecnología y sociedad)

Esta perspectiva concibe al GE como una política pública: el conjunto de planes, políticas, programas y acciones, coordinadas desde el Estado, respecto al uso y aplicación de las TIC para el cumplimiento de sus funciones tanto operativas como vinculadas a la producción de valor público: eficacia de sus burocracias, efectividad de su sistema legal, credibilidad como foco de identidad colectiva –según O’Donnell (2004a, 2004b), y siguiendo el análisis presentado en (Goldstein 2007, 2009b).

Destacaremos aquí algunos componentes de esta perspectiva:

³ Niremburg et al (2003: 24-25) sostienen que “la política social, en su aspecto más general, puede ser pensada como un conjunto de acciones públicas y/o privadas relacionadas con la distribución de recursos de todo tipo en una sociedad particular, cuya finalidad es la provisión de bienestar individual y colectivo. [...] (las políticas sociales) varían según cuáles sean las concepciones que se tengan sobre los principales valores que deben orientarlas, la forma en que se han de satisfacer las necesidades humanas, el rol que le cabe al Estado en la consecución del bienestar colectivo y el papel de los principales actores –públicos y privados- en su construcción.”

Elementos del GE como política pública	
Políticas, programas y acciones coordinadas desde el Estado	Implican administración y utilización de recursos públicos, y que deben impactar positivamente en el bienestar del conjunto de la sociedad cumpliendo con principios específicos de intervención -universalidad, solidaridad, eficiencia.
El rol y las funciones específicas del Estado	Implican el ejercicio de la coordinación social y las funciones específicas del Estado en la democracia, y el garantizar la construcción de sociedades justas y equitativas que aseguren el desarrollo integral para todos sus miembros.
El uso y la aplicación de las TIC	Implican considerar el acceso equitativo de todos los ciudadanos a las aplicaciones y servicios ofrecidos -lo que implica garantizar la disponibilidad de la infraestructura adecuada y garantizar también la preparación y adquisición de habilidades necesarias para su completo aprovechamiento-; una oferta de servicios ajustada a las reales necesidades de los distintos sectores de la sociedad; la oferta de soluciones orientadas a producir un impacto positivo en las dimensiones y Metas de Desarrollo consideradas estratégicas en cada contexto.

Cuadro 1. Elementos del GE como política pública (Elaboración propia). (Fuente: Goldstein (2009b)).

Estos tres elementos, son diferenciados y muy específicos para tener en cuenta al formular iniciativas de GE, a diferencia de lo que ocurre al planificar aplicaciones basadas en TIC en empresas u otro tipo de organizaciones.

En resumen, podemos plantear que el GE puede concebirse como:

“una política pública y social que incluye las perspectivas tecnológica, humana y estatal, pero englobadas en una visión que permita identificar el aporte de esta política en la producción de valor público –en sintonía con la propuesta de Zapico (2005)-, más allá de los resultados operativos, y en vinculación con los impactos en: la calidad de las instituciones democráticas; la equidad de acceso a los bienes y servicios materiales y simbólicos disponibles; la transparencia; el acceso a la información pública; la efectivización de los derechos sociales, políticos, civiles, económicos y culturales, para todos; la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas que afectan su vida; entre otras dimensiones estratégicas para Desarrollo Integral de AL” (Goldstein, 2009b).

Según esta afirmación, el GE reúne un conjunto de propiedades estratégicas que responden a las características de toda política, programa o proyecto público y social, a saber (Niremberg et al (2003)):

Características del GE como política pública y social	
la integralidad del enfoque adoptado	En referencia a un enfoque multidimensional e integral de la realidad sobre la que se pretende intervenir (Niremberg et al (2003: 35-36))
el carácter participativo y asociativo que propone para su gestión	Remite a las formas y metodologías de gestión que permiten la inclusión de los distintos actores, y especialmente los beneficiarios, en las diferentes etapas de la política, programa o proyecto: su definición, su implementación, su evaluación y seguimiento (Niremberg et al (2003: 37))
la sustentabilidad o institucionalización de las acciones que prevé	Se refiere a “la posibilidad de arraigo y continuidad de los proyectos, más allá del período de apoyo subsidiado” (Niremberg et al (2003: 39)). La sustentabilidad es un proceso multidimensional –socio-comunitario, político y económico- y se considera como el proceso de institucionalización de un proyecto, los cambios generados pasan a ser prácticas habituales de los actores involucrados, o sus costos se incorporan en las previsiones presupuestarias (Niremberg et al (2003: 39-40))
la viabilidad	<p>Se refiere a la capacidad efectiva de ejecución y realización de las políticas y sus componentes. La viabilidad tiene varias dimensiones (Niremberg et al (2003: 44-46)):</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ La <u>viabilidad política</u>, entendida como el poder de la constelación o red de alianzas de actores significativos que apoyen la política (Niremberg et al (2003: 44)). ▪ La <u>viabilidad social</u>, en términos de “no encontrar resistencia en las creencias, actitudes, costumbres y expectativas de los grupos de población que de un modo u otro intervendrán en el desarrollo de los respectivos proyectos” (Niremberg et al (2003: 44-45)). ▪ La <u>viabilidad técnica</u>, basada en (Niremberg et al (2003: 45)): <ul style="list-style-type: none"> ○ la pertinencia y coherencia de la propuesta (correcta identificación y explicación del problema; asunción de líneas de acción acordes) ○ la idoneidad de los profesionales y técnicos responsables, y de las organizaciones intervinientes ○ La disponibilidad oportuna de recursos críticos (financieros; humanos; de infraestructura física; equipos; materiales; insumos, etc.) ○ Las condiciones de contexto –social, político, económico, cultural- que puedan condicionar el éxito del proyecto ▪ La <u>viabilidad de finalización</u>, que remite a las adecuadas estrategias de sustentabilidad previstas para cuando finalice el período de apoyo financiero, y las estrategias para preparar y dejar capacidades instaladas en los entornos locales o en los grupos que quedarán a cargo de su continuidad (Niremberg et al (2003: 46)).

Cuadro 2. Características del GE como política pública y social. (Elaboración propia) (Fuente: Goldstein (2009b)).

Avanzando en este análisis, en Goldstein (2009b) se han identificado un conjunto de lineamientos que contribuyen a la realización de esta visión, y que se resumen a continuación:

Lineamientos del Gobierno Electrónico orientado al Ciudadano/a, sus deberes y derechos y al Desarrollo Integral

1) El GE debe evolucionar para actuar como instrumento de consolidación del Estado en sus tres dimensiones: sus burocracias, su sistema legal y su capacidad de ser foco de identidad colectiva. (Ver Anexos – Figura 4).

2) El Desarrollo Integral⁴ –social, político, económico y humano-, entendido éste como meta a alcanzar por los países de AL, y por lo tanto, como blanco del impacto del GE. La perspectiva retomada en este punto, propone además que las metas de desarrollo deben alcanzarse con ajuste a un conjunto de valores que actúen como vectores dinamizadores bajo las premisas de la ética pública. En principio, podemos enumerar entre dichos valores: la transparencia, la equidad, el crecimiento, la diversidad, el consenso y la participación (Ver punto 6).

3) El Estado-red en la Sociedad de la Información y el Conocimiento

El GE debe contribuir a la consolidación de un “Estado en red” – ver Figura 3- que aproveche todos los beneficios de su inserción en la Sociedad de la Información y el Conocimiento (Goldstein (2009b). Donde el Estado actúa como coordinador de las redes multiactorales de políticas, las cuales son facilitadas por procesos participativos institucionalizados y facilitados estratégicamente por aplicaciones basadas en TIC.

4) El Estado-red como organización orientada a la creación de conocimiento

A su vez, este Estado-red en la Sociedad de la Información y el Conocimiento debe tender a constituirse como una organización capaz de producir conocimiento y nuevos sentidos para nutrir a los miembros de la sociedad con elementos de valor para la toma de decisiones en contextos complejos, desestructurados y de incertidumbre como los que se presentan actualmente (UN-DESA (2005))⁵. Favoreciendo los procesos de creación colectiva de conocimientos, su difusión para todos los miembros de la sociedad, y la consolidación de un espacio público abierto e informado que nutra los procesos participativos para la toma de decisiones sobre los asuntos de interés general.

5) El GE debe promover la creación de condiciones que favorezcan el ejercicio de la agencia para todos los ciudadanos en la Sociedad de la Información y el Conocimiento. Es decir, deber prever la generación de un escenario que garantice la equidad en el aprovechamiento de las ventajas de la SIC para todos los miembros de la sociedad. Esto implica:

- (i) la articulación con políticas específicas para el desarrollo de una SIC inclusiva – infraestructura, creación de capacidades, adecuación de marcos jurídicos, etc.-.
- (ii) la provisión de bienes y servicios a través de múltiples canales –Internet, call centers, presencial, telefonía fija y móvil, kioscos de servicios, medios de comunicación tradicionales como gráfica, TV y radio, entre otros.
- (iii) La inducción de nuevas habilidades y prácticas en los miembros de la sociedad, sobre todo los más desfavorecidos, que promuevan la conformación de redes y “comunidades de interés”, favoreciendo la apropiación de las herramientas basadas en TIC (por ejemplo Web 2.0).

6) El GE como instrumento de promoción del cambio institucional necesario para evolucionar

⁴ Se propone en este trabajo, según el análisis presentado en Goldstein (2009b), un conjunto no excluyente de dimensiones y sub-dimensiones que constituyen temáticas prioritarias para el desarrollo en América Latina (Ver Anexos – Figura 2).

⁵ En el Informe de UN-DESA (2005) concibe las Sociedades de Conocimiento como aquellas en las que se establecen las instituciones y organizaciones que habilitan el desarrollo de las personas y la información de manera ilimitada, y que abren las oportunidades para que todo tipo de conocimiento pueda ser producido y utilizado masivamente a través de toda la sociedad (p. xi). En este informe se señala que las Sociedades del Conocimiento se caracterizan por la producción masiva de conocimiento, a través de espacios compartidos de creación de conocimiento, y mediante procesos que producen personas más preparadas y más conocimiento disponible socialmente como “valor público”. El Estado en este tipo de sociedad debe convertirse en una organización capaz de producir conocimiento y nuevos sentidos que puedan nutrir a los miembros de la sociedad con elementos de valor para la toma de decisiones en contextos complejos, desestructurados y de incertidumbre como los que se presentan actualmente.

Lineamientos del Gobierno Electrónico orientado al Ciudadano/a, sus deberes y derechos y al Desarrollo Integral

desde la situación actual hacia la situación deseada de Democracia y Estado para el Desarrollo Integral (puntos 1 y 2 de este Cuadro). En este sentido, deberán ser los vectores del desarrollo del GE -y como tales ser dimensiones que atraviesen todas las etapas de desarrollo- valores tales como:

- La transparencia
- La equidad
- El crecimiento sustentable
- La perspectiva de la Diversidad cultural
- La construcción de Consenso social
- La promoción de la Participación ciudadana en la elaboración de propuestas y en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos.

7) El GE debe favorecer la apropiación social de las TIC y la información disponible para todos los grupos sociales en forma equitativa, difundiendo y favoreciendo la circulación social de la información pública de manera adecuada según las necesidades y posibilidades de los distintos grupos (Kaufman (2005)).

8) El GE como política pública debe cumplimentarse según un modelo de gerencia pública que se sustente en una concepción estratégica, cooperativa, democrática, participativa y solidaria y siguiendo los criterios de discrecionalidad, control y rendición de cuentas, régimen de incentivos y valores de referencia, según se propone en la Gerencia Pública Democratizante (Fleury (2003)).

) Los destinatarios de los resultados e impactos del GE deben ser visualizados como sujetos de la política pública y no como clientes en una relación comercial, y en ese sentido deben ser incluidos desde el comienzo en todas las etapas -desde la formulación hasta la evaluación- de elaboración de las estrategias de GE en las que se encuentren implicados, en su calidad de actores sociales.

10) Todos los actores sociales involucrados de una u otra manera en los procesos de formulación, implementación y seguimiento/monitoreo/evaluación de las estrategias de GE - sean éstos mercado, gobierno, sociedad civil, academia, partidos políticos, medios de comunicación- deben participar activamente en las etapas correspondientes, a través de procesos transparentes y abiertos en los que se elaboren las propuestas y se tomen las decisiones que definan los alcances de estas estrategias.

11) El GE debe articularse con las estrategias de desarrollo de Sistemas Nacionales de Innovación (SNI) en materia de TIC definidas en cada contexto, y en coordinación con las Estrategias Nacionales de desarrollo de la Sociedad de la Información propias de cada entorno nacional.

12) La preparación para el GE implica considerar la adecuación de:

- La infraestructura de telecomunicaciones (acceso a radio y TV; acceso a telefonía fija y móvil; acceso a computadoras; acceso a Internet; disponibilidad de Centros de Acceso a TIC públicos; respondiendo a los requerimientos de los distintos grupos sociales y de los distintos tipos de organizaciones - académicas, empresariales, sociales- , lo que incluye entre otros aspectos: facilitar el acceso a TIC adecuado para micro, pequeñas y medianas empresas; disponibilidad de medios de acceso públicos adecuados para todos los sectores sociales según sus necesidades específicas; tarifas por acceso asequibles para todos los sectores sociales (incluyendo servicios gratuitos cuando fuera necesario); adecuación de la infraestructura regional para garantizar reducción de tarifas, calidad de servicio y seguridad en las transacciones a través de Internet; adecuación de la infraestructura local y de la red de telecomunicaciones aumentando la capilaridad para asegurar servicio universal; alfabetización digital, civismo digital, para funcionarios y destinatarios/beneficiarios, y en general toda la sociedad, no sólo para el acceso, sino para el uso estratégico y la apropiación de las TIC y de la información y el conocimiento disponibles socialmente.

Lineamientos del Gobierno Electrónico orientado al Ciudadano/a, sus deberes y derechos y al Desarrollo Integral

- Los marcos legales correspondientes a la Sociedad de la Información y particularmente al GE: sobre los derechos a la información y la comunicación (APC (2006)) y aquellos específicos sobre e-gobierno; sobre información pública; sobre firma digital e identidad digital; sobre *e-procurement*; sobre reutilización de información del sector público (IDABC (2005)); sobre protección de datos personales y derecho a la intimidad, entre otros, además de los marcos legales correspondientes a los instrumentos de participación ciudadana disponibles en cada contexto.
- La infraestructura de sistemas de información de la Administración Pública: definición e implementación de estándares tecnológicos, informacionales y organizacionales; la definición e implementación de políticas de interoperabilidad técnica, informacional y organizacional entre organismos del Estado y entre diferentes niveles del mismo (Estado Central, regional y local); definición e implementación de la arquitectura de sistemas de información y de telecomunicaciones del Estado.
- La disponibilidad de suficientes recursos económicos, de capital y financieros, y en un balance adecuado entre fuentes propias del Estado o recursos externos, de manera de garantizar la sustentabilidad de las políticas y disminuir los riesgos de influencias y condicionamientos.

Cuadro 3. Lineamientos del Gobierno Electrónico orientado al Ciudadano/a, sus deberes y derechos y al Desarrollo Integral. (Elaboración propia) (Fuente: Goldstein (2009b)).

Con base en los lineamientos presentados en el Cuadro 3, se puede comprender que una política de GE implica, como se analiza en Goldstein (2009b), “una amplia gama de aplicaciones y acciones relativas a las TIC en las Administraciones Públicas y en la preparación de la sociedad”, tal como se esquematiza en el siguiente cuadro:



Capas del Gobierno Electrónico		
Capa	Funcionalidad	Tipo de Aplicaciones / Acciones
		otros) Ventanilla Única
	Construcción del Estado-red	Redes del Estado. Gestión de Información y Conocimiento en el Estado
		Sistemas de Información para la Toma de Decisiones (Internos del Estado)
		Gestión de Expedientes
		Aplicaciones estratégicas administrativas (Administración de Recursos Humanos; de Recursos Financieros; de Bienes Materiales; de Recursos Tecnológicos; entre otros).
Servicios genéricos basados en TIC	Servicios de: firma digital; pago electrónico; correo electrónico; videoconferencia; páginas Web; transferencia de archivos; urna electrónica, entre otros.	
	<i>Data Warehouse</i> del Estado (o sistema equivalente de integración de datos)	Meta-data (gestión de información sobre los datos)
Preparación de estructuras, recursos e infraestructuras del Estado	Preparación del Capital Humano	Cursos de capacitación presenciales y virtuales; Talleres presenciales y virtuales; Seminarios presenciales y virtuales. Entrenamiento a usuarios
	Adecuación de marcos regulatorios	Procesos participativos de evaluación, reformulación y/o definición de los marcos regulatorios relacionados (Por ejemplo acceso a la información; protección de datos personales; entre otros)
	Adecuación de estructuras (organigrama del Estado)	Rediseño de estructuras organizacionales, reasignación de funciones, atribuciones, recursos y responsabilidades
	Adecuación de procesos, procedimientos y sistemas informáticos (reingeniería)	Reingeniería y rediseño de viejos sistemas de información Implementación de Nuevos Sistemas de Información Incorporación de pautas y estándares de interoperabilidad organizacional, informacional y técnica.
	Evaluación de Sistemas abiertos	Evaluación de la introducción del Software abierto/libre en el Estado
Infraestructura de Datos y teleinformática del Estado	Bases de Datos del Estado	Simplificación Registral Servicios de consulta (Compartir datos)
	Interoperabilidad informacional y técnica	Elaboración de marcos de interoperabilidad Informacional y técnica. Elaboración de estándares tecnológicos.
	Red teleinformática del Estado: - Servidores de Datos - Servidores de Aplicaciones - Dispositivos cliente	Administración y operación de la red Mantenimiento de la seguridad física y lógica de la red Interoperabilidad técnica Estándares tecnológicos Servicio operativo 24hs. x 365 días Planes de contingencia y resguardo

Cuadro 4. Esquema de Capas del Gobierno Electrónico para el Desarrollo Integral. (Fuente: Goldstein (2009b)).

Como se señala en Goldstein (2009b):

“Las capas de este esquema requieren un desarrollo articulado y armónico, y existe una relación de fuerte dependencia de las capas superiores respecto a las inferiores. El éxito de las aplicaciones estratégicas está fuertemente condicionado por la adecuada preparación de estructuras, recursos e infraestructuras del Estado, las que a su vez dependen estrechamente de las condiciones de infraestructura de datos y teleinformática del Estado. Este

esquema además depende del desarrollo de adecuados marcos legales, jurídicos y reglamentarios. Las diferentes etapas de elaboración e implementación de planes, políticas, programas y acciones en materia de GE deberán incluir el análisis y la determinación de las medidas necesarias para prever las condiciones de posibilidad en las tres capas señaladas, de manera de asegurar las condiciones de éxito y de garantizar un desarrollo armónico en todos los niveles.

Por su parte, los planes, políticas y acciones para el desarrollo de la Sociedad de la Información y el Conocimiento están en estrecha relación con el GE. Éste provee estímulos para el desarrollo de la Sociedad de la Información y el Conocimiento, además de ser potencialmente capaz de enriquecer el espacio virtual con mejores y más valiosos bienes públicos (información, servicios, facilidades para la participación ciudadana, entre otros), y de inducir la generación de un “*habitus*” en la ciudadanía (Schiavo et al (2001)). Por su parte, los planes y programas para el desarrollo de la Sociedad de la Información y el Conocimiento pueden aportar las condiciones necesarias para la preparación de la sociedad para el aprovechamiento generalizado del GE (ciudadanos y organizaciones capacitadas y con habilidades suficientes; recursos humanos calificados; infraestructura de acceso público adecuada y universalizada; una oferta ampliada de los Sistemas Nacionales de Innovación en materia de TIC, entre otros aspectos). También resulta conveniente entonces la articulación entre ambos campos de intervención a través de las políticas públicas.”

A continuación presentaremos una iniciativa gestada desde la academia y la sociedad civil, que pretende contribuir a la conformación de un escenario favorable en los contextos latinoamericanos para la efectivización del modelo de GE propuesto en estos lineamientos.

3. El Programa de Formación en Civismo Digital (ForCID) (RIF-GE/COLAM/OIU IOHE)⁶

En el marco de este Programa, se entiende por “Civismo Digital” (CiDi) a un proceso dirigido a fortalecer las interacciones por vía digital entre la sociedad y el gobierno, tanto a partir del gobierno como de la sociedad, para: (1) el aprovechamiento masivo de los servicios y prestaciones canalizados a través de dichas interacciones; y (2) la mejora continua de dichos servicios y prestaciones, reduciendo la brecha entre lo ofrecido y lo demandado y necesario para contribuir a una mejor calidad de la ciudadanía (Tesoro, 2008b).

El ejercicio del Civismo Digital se funda en el entendimiento de que una mejor calidad de la ciudadanía genera un círculo virtuoso de mejores servicios y prestaciones, mejor información, mejores decisiones, mejores ciudadanos, mejores funcionarios, mejor gobernanza y gobernabilidad, mejores gobiernos,

⁶ El Programa de Formación en Civismo Digital (ForCID) es ejecutado por la Red Interamericana de Formación en Gobierno Electrónico (RIF-GE) del Colegio de las Américas (COLAM) de la Organización Universitaria Interamericana (OUI-IOHE).

mejor democracia, mejor desarrollo integral y mejor calidad de vida para todas y todos.

La visión del Civismo Digital entonces, se centra en alcanzar una situación deseada según un modelo prospectivo en el cual la dinámica de la relación entre Estado y Sociedad en un marco democrático y en el contexto de la Sociedad de la Información y el Conocimiento (SIC), muestra una interacción y retroalimentación permanentes entre Estado y Sociedad: cumplimiento de los deberes, ejercicio de los derechos y participación activa en la elaboración de políticas, complementación de visiones, misiones y estrategias entre la informática comunitaria y el GE; complementación de las iniciativas de la comunidad y de los gobiernos en materia de TIC; políticas públicas de GE orientadas al ciudadano y sus derechos y al Desarrollo Integral –GGyGD⁷ como parte central de la e-Democracia- que impactan positivamente en la capacidad de los ciudadanos de producir y consumir información, enriquecer el capital social, generar conocimiento social, fortalecer sus capacidades, participar activamente en la elaboración de políticas.

Este modelo prospectivo (situación deseada) se grafica en la siguiente figura:

⁷ GGyGD: Gobierno, Gobernanza y Gobernabilidad Digitales, que desde la perspectiva presentada en este trabajo constituyen las dimensiones del GE orientado al ciudadano/a, sus deberes y derechos, y al Desarrollo Integral. Para ampliar sobre este análisis se puede consultar Goldstein (2009a), Goldstein (2009b).

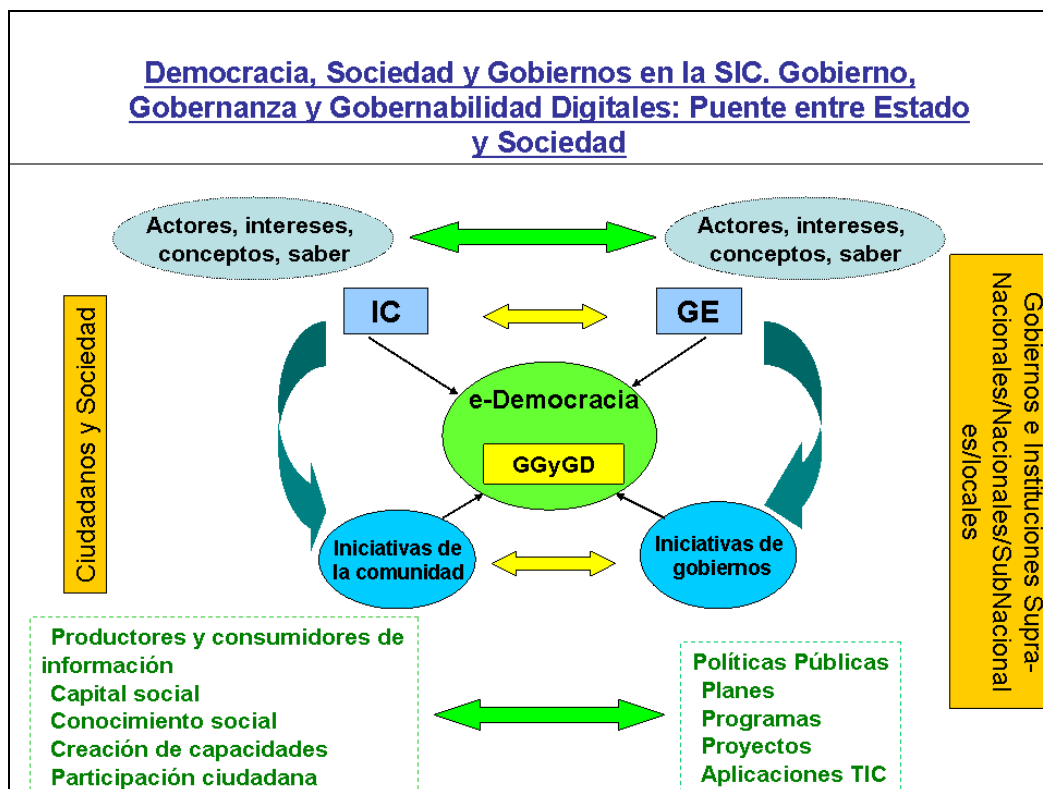


Figura 4. Democracia, Sociedad y Gobiernos/Estados en la SIC: puente entre Estado y Sociedad (Fuente: Goldstein 2009a)

Contrastando entonces el diagnóstico inicial de la situación actual con el modelo prospectivo (Figura 4), podemos observar que movernos desde la situación actual -en la que predomina un GE estado-céntrico- hacia un GE centrado en el ciudadano y sus deberes y derechos implica cambios en múltiples dimensiones de la realidad: culturales, organizacionales, estructurales, programáticas.

“La cuestión central [...] es en qué medida el GE puede contribuir a mejorar los valores y el funcionamiento de los sistemas democráticos de los países de las Américas. [...] cuál es el impacto que puede generar el uso del GE en el fortalecimiento de las democracias y la ampliación de su credibilidad pública, en países que exhiben una creciente insatisfacción con el funcionamiento de sus gobiernos, tanto por las “promesas incumplidas” como por la escasa capacidad de tratar problemas acuciantes (como la indigencia y la exclusión social); por el formalismo y el ritualismo, por el distanciamiento entre representantes y representados, por la pertinaz opacidad (fuente de desconfianza y sospecha), entre otros factores.” (Tesoro; 2008b)

Cuadro 5. La cuestión central del GE. Fuente: Tesoro (2008b).

En el marco del Programa de Formación en Civismo Digital (ForCID), se ha diseñado un conjunto de estrategias que se están ejecutando desde el 2008, que tienen como objetivo involucrar y capacitar tanto a los servidores públicos

como a los integrantes de la sociedad con base en los criterios presentados en este trabajo –los que constituyen el marco conceptual del Programa ForCID).

Programa de Formación en Civismo Digital (ForCID) de la RIF-GE/COLAM/OUI-IOHE	
Eje	Descripción
Formación en Civismo Digital de integrantes del sector público (InCiDir)	Se dirige a incidir en la transición entre el paradigma declinante –centrado en el Estado- y el emergente de GE -centrado en el ciudadano/a- a través de la inducción, incorporación y articulación de las perspectivas (mirada, intereses, necesidades) de los destinatarios en la racionalidad política, estratégica, administrativo-organizacional y societal de los agentes públicos con responsabilidad en cuestiones vinculadas a la SIC y al GE.
Formación en Civismo Digital de actores de la sociedad (ForCiDir)	Se dirige a formar a los integrantes de la Sociedad, “desde la más temprana edad” (tal como se expresa en el epígrafe 29 de la Carta Iberoamericana de GE), para ejercer sus derechos al GE con el paradigma del Civismo Digital. En el corto plazo, se trata de reunir una “masa crítica” de destinatarios que usen asiduamente las prestaciones de GE disponibles, y que estén preparados para identificar las que no les resultan útiles y puedan comunicar las que necesiten y no estén disponibles. Con tal finalidad, el Programa difunde el uso de prestaciones de GE entre los integrantes más vulnerables de los sectores socioeconómicos medios, medios bajos y bajos de los países de las Américas, captando las necesidades directamente de los afectados y canalizando su resolución a través de prestaciones de GE disponibles en las mismas comunidades.

Cuadro 6. Programa ForCID de la RIF-GE/COLAM/OUI. (Fuentes: Tesoro (2008b), RIF-GE (2008))

4. Conclusiones

A partir de los criterios señalados en el Cuadro 2 para el GE como política pública y social: integralidad, carácter participativo/asociativo, sustentabilidad, viabilidad en sus diversas formas, hemos presentado en esta ponencia: (i) un conjunto de lineamientos específicos para el GE en América Latina; (ii) un conjunto de instrumentos conceptuales para contribuir en todas las etapas del ciclo de vida del GE como política pública –formulación, implementación, monitoreo y seguimiento y evaluación-; y (iii) una estrategia concreta como es el Programa de Formación en Civismo Digital, para contribuir en la generación de escenarios favorables para el avance del GE orientado al ciudadano/a, sus deberes y derechos y al Desarrollo Integral en los contextos latinoamericanos .

Particularmente para el contexto de los municipios argentinos, existe un conjunto de iniciativas muy oportunas recientemente anunciadas o en elaboración: la Agenda Digital Argentina (ADA (2009)) y el Marco para la Interoperabilidad (2008) ya anunciados, y el Plan Federal de Gobierno

Electrónico (PEFEGE) actualmente en elaboración bajo la coordinación de la Oficina Nacional de Tecnologías de Información (ONTI – Secretaría de Gabinete y Gestión Pública del Gobierno Nacional). Plan que a su vez se nutre de las premisas propuestas en la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (CIGE(2007)).

Este conjunto de procesos institucionales, instrumentos de política y planes de acción vinculados al desarrollo de una Sociedad de la Información y el Conocimiento inclusiva y plural, a la adecuación de las capas de GE, y a la ampliación del alcance del GE para todas las comunidades del país, generan un contexto promisorio para la realización y concreción de la visión propuesta en este trabajo para el gobierno, la gobernabilidad y la gobernanza digitales y su impacto positivo en el Desarrollo Integral de las comunidades argentinas.

A su vez, los lineamientos y modelos conceptuales presentados en esta ponencia constituyen elementos significativos para nutrir las etapas del ciclo de vida del GE como política pública, y de esa manera contribuir efectivamente a consolidar planes, programas, acciones e iniciativas de GE que se caractericen por contar con altos niveles de integralidad, participación y asociatividad, sustentabilidad e institucionalización, viabilidad política, social, técnica y de finalización, potenciando así las posibilidades de lograr impactos positivos en el Desarrollo Integral con inclusión, equidad, transparencia, consenso y participación, ampliando las oportunidades para todos de formar parte activa de la construcción de una Sociedad de la Información y el Conocimiento inclusiva y plural.

5. Referencias Bibliográficas

ADA (2009) “Agenda Digital de Argentina”, Gobierno Nacional Argentino, Junio de 2009. Disponible en <https://www.agendadigital.ar/> , 09/08/2009.

APC (2006) “Carta de APC sobre Derechos en Internet. Internet para la justicia social y el desarrollo sustentable”, Asociación para el Progreso de las Comunicaciones. http://rights.apc.org/documents/APC_charter_ES.pdf, 14/12/2006.

CIGE (2007) Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico. Aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Pucón, Chile, 31 de mayo y 1° de junio de 2007. Disponible en www.clad.org.ve/cartagobelec.pdf, 10/3/2008.

Fleury, Sonia (2003) "Reforma del Estado". En *Revista Instituciones y Desarrollo*, No. 14-15, Diciembre 2003. <http://www.top.org.ar/Documentos/FLEURY%20Sonia%20-%20Reforma%20del%20estado.pdf>, 05/05/2005.

Goldstein, Roxana L. (2007) "Marco Conceptual del GE centrado en el Ciudadano/a, sus Derechos y en el Desarrollo Integral" (mimeo). Papeles de Trabajo. <http://misitio.fibertel.com.ar/roxanagoldstein/Section69153.shtml>, 30/04/2009.

Goldstein, Roxana L. (2009a) "El Civismo Digital en América Latina: Estrategia para la Transición hacia un Gobierno Electrónico centrado en el Ciudadano y sus Derechos, y orientado al Desarrollo Integral de la Sociedad". Foro Ibero-Americano sobre Estrategias para la implantación de la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, Consejo Latinoamericano de Administración y Desarrollo (CLAD), Margarita, Venezuela, 16-17 de Abril de 2009. <http://www.clad.org.ve/documentos/otros-documentos/foro-iberoamericano-sobre-estrategias-para-implementar-la-carta-iberoamericana-de-gobierno-electronico-civismo-digital>, 25/5/2009.

Goldstein, Roxana L. (2009b) "Aportes para un Marco Conceptual del Gobierno Electrónico orientado al Ciudadano/a y sus Derechos, y al Desarrollo Integral en América Latina". XIV Congreso CLAD 2009, San Salvador de Bahía, Brasil, Octubre 27-30, 2009. Documento aprobado.

IDABC (2005) "EU: eGovernment in the Member States of the European Union" 5th edition, European Communities, Mayo 2005. IDABC eGovernment Observatory. <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/5094/254>, 28/06/2006.

Kaufman, Ester (2005) "E-Ciudadanía, Prácticas de Buen Gobierno y TIC". Consulta Regional del Programa Pan Américas IDRC. Montevideo, 29-30 de Noviembre de 2005.

Marco IO Argentina (2008) "Marco de Interoperabilidad para la Administración Pública Nacional". Resolución 99/2008 de Gobierno Nacional Argentino. Disponible en http://www.sgp.gov.ar/contenidos/uci/actividades_realizadas/docs/Resolucion_99-08.pdf (15/03/2009).

Niremberg, Olga; Brawerman, Josette; Ruiz, Violeta (2003) "Programación y Evaluación de Proyectos Sociales. Aportes para la racionalidad y la transparencia". Editorial Paidós, Buenos Aires.

O'DONNELL, Guillermo (2004a). "Notas sobre la Democracia en América Latina". En "La Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. El debate conceptual sobre la Democracia", (pp. 11-82). Disponible en <http://democracia.undp.org/Informe/Default.asp?Menu=15&Idioma=1> (Consultado 16/06/2006)

O'DONNELL, Guillermo (2004b) "Acerca del estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión". En "La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate", PNUD, 1ra. Edición, Editorial Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, Buenos Aires, 2004. (pp. 149-192).

RIF-GE (2008) "Plan de Acción del la RIF-GE 2009".

Schiavo, Ester; Quiroga, Sol; Carceglia, Daniel; Coppolecchio, Leandro; Cravacuore, Daniel (2001). "Internet y gestión local: Hacia la creación del *habitus* en el ciudadano". En *Internet y Sociedad en América Latina y el Caribe, investigaciones para sustentar el diálogo* (pp. 309 a 345). Comp. Marcelo Bonilla y Gilles Cliche. FLACSO Ecuador, Quito, 2001. <http://www.flacso.org.ec/docs/sfintschiavo.pdf>, 05/06/2005.

TESORO, José Luis (2007) "Programa de Formación en Civismo Digital", Directorio del Estado, 1/8/2007. Disponible en <http://www.gobiernoelectronico.org/node/5777> , 3/3/2008.

TESORO, José Luis (2008a) "La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico como hito hacia un nuevo paradigma de GE". Directorio del Estado, 12 de Enero de 2008. Disponible en <http://www.gobiernoelectronico.org/node/5923>, 12/05/2008.

TESORO, José Luis (2008b) "Ciudadanía, Gobernabilidad y Civismo Digital: un análisis prospectivo". Disponible en <http://www.gobiernoelectronico.org/node/5982> (Consultado 30/03/2009).

TESORO, José Luis (2009) "LAS PRESTACIONES DE GOBIERNO ELECTRÓNICO: ¿CONVITE O SERVICIO?" Disponible en <http://www.gobiernoelectronico.org/node/6488>, 30/3/2009.

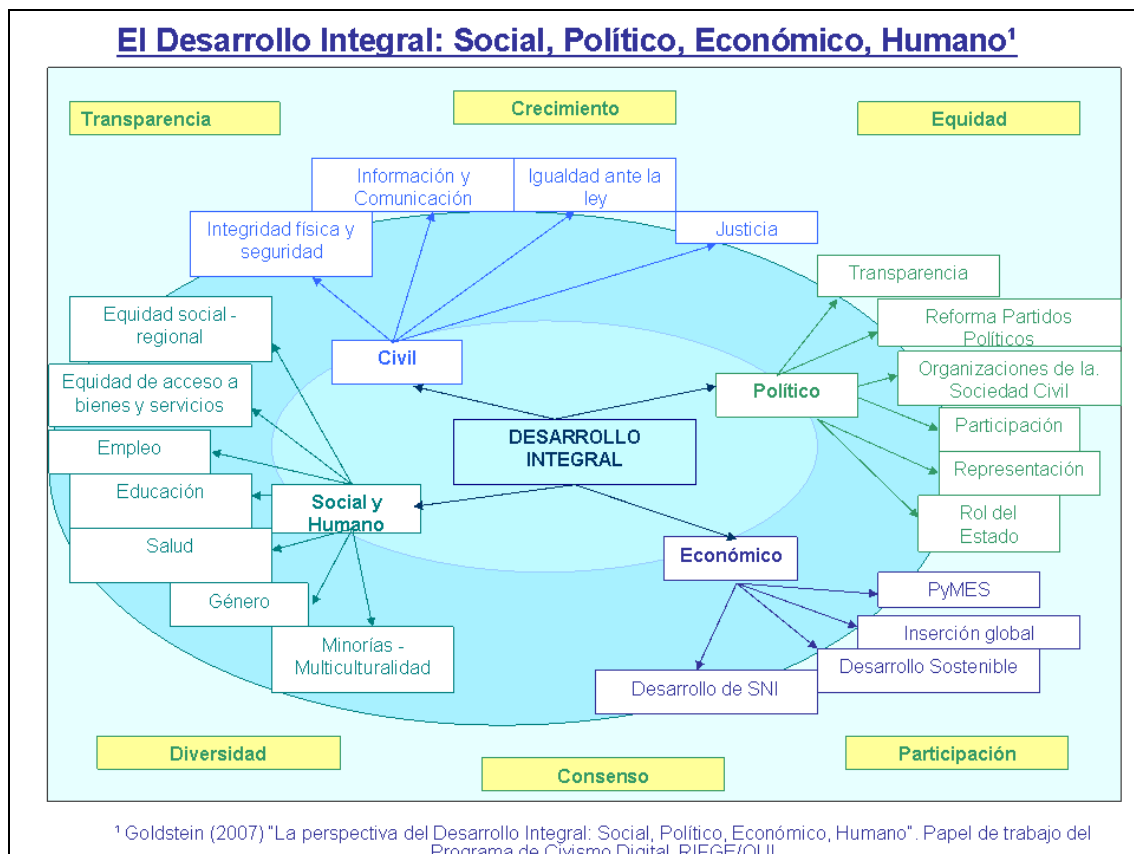
TESORO, José Luis; GOLDSTEIN, Roxana L. (2008) "Programa de Formación en Civismo Digital.". Contenidos del Seminario Taller del Programa de Formación en Civismo Digital. Junio de 2008, Buenos Aires.

UN-DESA (2005) "Understanding Knowledge Societies". Department of Economic and Social Affairs – United Nations. Division of Public Administration and Development Management. New York, 2005. Disponible en <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/21994/P21994.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>, 06/04/2006.

Zapico, Eduardo (2005) "Desarrollo Integrado de la Evaluación y el Presupuesto por Resultados: Un camino Largo y Pedregoso con Destino Incierto", en *Responsabilización y Evaluación de la Gestión Pública*, CLAD, Venezuela, 2005 (pp. 87-118).

6. Anexos

6.1. Figura 2. El Desarrollo Integral –social, político, económico y humano- en Latinoamérica. Dimensiones y valores



Aclaraciones:

- Dimensiones del Desarrollo Integral: Civil; Político; Económico; Social y Humano. Estas dimensiones se componen de sub-dimensiones, las que se encuentran en el segundo círculo del diagrama.
- Vectores del Desarrollo Integral (Valores): Transparencia, Crecimiento, Equidad, Diversidad, Consenso, Participación.
- Las dimensiones y sub-dimensiones del Desarrollo Integral deben ser pensadas en forma compleja, capturando la interdependencia existente entre ellas.

Figura 2. El Desarrollo Integral: Social, Político, Económico y Humano. Dimensiones, sub-dimensiones y valores. (Fuente: Goldstein, 2009b).

6.2. Figura 3. El Estado-red en la Sociedad de la Información y el Conocimiento

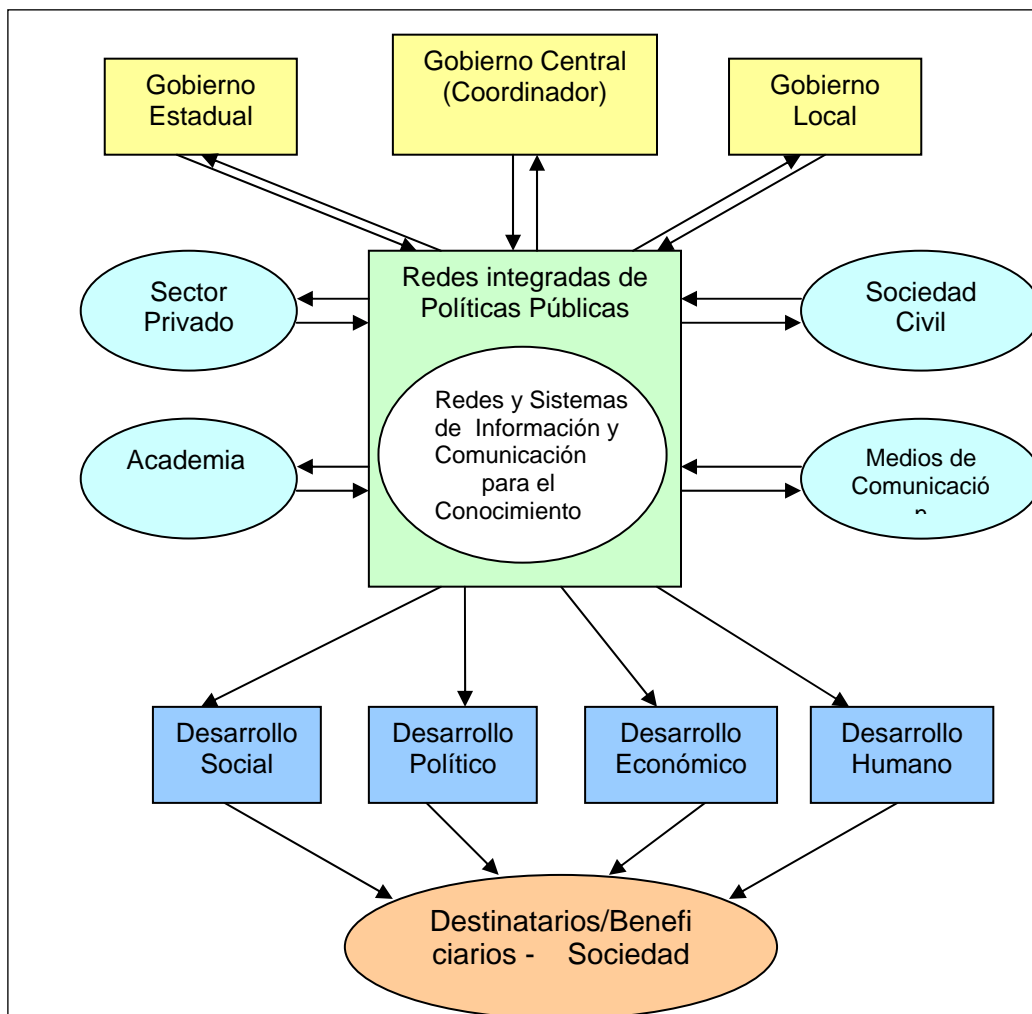
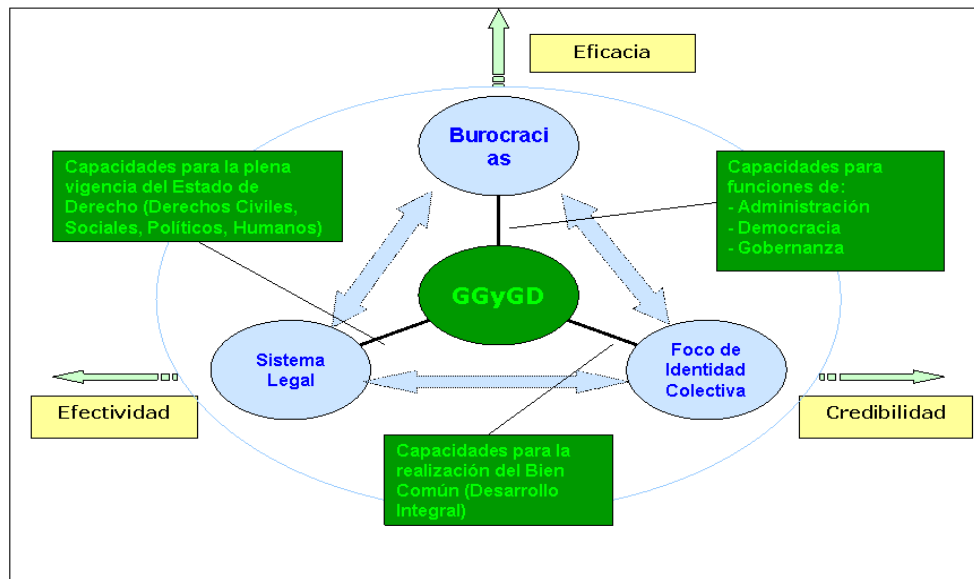


Figura 3. El Estado-red en la Sociedad de la Información y el Conocimiento (Fuente: Goldstein (2009b))

6.4. Figura 4. Gobierno, gobernanza y Gobernabilidad Digitales (GGyGD) y las tres dimensiones del Estado

GGyGD y las tres dimensiones del Estado¹



¹ El Estado y sus tres dimensiones según O'Donnell (2004), en PNUD(2004) "La Democracia en América Latina. Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos"

Figura 4. Gobierno, gobernanza y gobernabilidad Digitales (GGyGD) y las tres dimensiones del Estado (Fuente: Goldstein (2009a)).