

El Gobierno Electrónico en Venezuela: Balance y perspectivas



UNIVERSIDAD
DE LOS ANDES
DR. PEDRO RINCÓN GUTIÉRREZ
TACHIRA VENEZUELA



Universidad de Los Andes
Dr. Pedro Rincón Gutierrez
Núcleo Táchira
Grupo de Investigación:
Comunicación, Cultura y Sociedad

El Gobierno Electrónico en Venezuela: Balance y perspectivas



UNIVERSIDAD
DE LOS ANDES
DR. PEDRO RINCÓN GUTIÉRREZ
TACHIRA VENEZUELA

Coord.
Carlos Arcila

GRUPO DE INVESTIGACIÓN
"COMUNICACIÓN, CULTURA Y SOCIEDAD"

ISBN: 978-980-11-1357-7

El Gobierno Electrónico en Venezuela

Balance y perspectivas

El Gobierno Electrónico en Venezuela. Balance y perspectivas

Coordinador: Carlos Arcila C.

Autores: Ángel Páez, Andrés Cañizález, Carlos Arcila, Rodrigo de la Barra, Pável Gómez, Klíbis Marín, María Ángela Petrizzo.

Diseño de Portada: Juan Figueroa / Johana Fernández

Asistente de edición: Johana Fernández

Número de ISBN: 978-980-11-1357-7

Depósito Legal: lf07620106004017

Colección de Textos de la Comunicación

Grupo de Investigación “Comunicación, Cultura y Sociedad”

Universidad de Los Andes /

Centro de Investigación de la Comunicación (CIC) - Universidad Católica Andrés Bello (UCAB)

San Cristóbal, Noviembre 2010

Sobre los autores

Carlos Arcila Calderón es comunicólogo, especialista en comunicación digital. Es profesor de Teoría de la Comunicación de la Universidad de Los Andes (Venezuela). Coordinador del Grupo “Comunicación, Cultura y Sociedad” e investigador asociado del Centro de Investigaciones de la Comunicación (CIC) de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB). Director del Anuario Electrónico de Estudios en Comunicación Social "Disertaciones". Pertenece al Programa de Promoción del Investigador (Nivel I). Máster en Periodismo de Agencia y Doctor en “Comunicación, Cambio Social y Desarrollo” por la Universidad Complutense de Madrid.

Rodrigo de la Barra es Abogado, egresado de la Universidad Central de Venezuela con la mención Magna Cum Laude. Es Magister en Derecho y Administración Local de la Universidad Autónoma de Madrid y doctorando de dicha Universidad, del programa de doctorado de Derechos Fundamentales, habiendo culminado el Diploma de Estudios Avanzados (DEA). Actualmente es Oficial Asociado de Protección de la oficina de campo de San Cristóbal (Venezuela) del ACNUR, y Profesor de la carrera de Derecho de la Universidad Católica del Táchira.

Ángel Páez es Comunicador Social con Maestría en Ciencias de la Comunicación y Candidato a Doctor en Ciencias Sociales Mención Gerencia. Es Profesor Agregado en la Escuela de Comunicación Social de la Facultad de Humanidades y Educación de La Universidad del Zulia (LUZ). Coordina la línea de investigación sobre Tecnologías de la Información y la Comunicación del Centro de Investigación de la Comunicación y la Información (CICI) de LUZ. Investigador Responsable del Proyecto sobre Gobierno Electrónico en el CICI-LUZ. Se desempeña como Editor Asociado de la Revista Quórum Académico de LUZ y como Vice-Presidente de la Asociación de Investigadores Venezolanos de la Comunicación (www.invecom.org).

Andrés Cañizález es profesor e investigador de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB), en Caracas, Venezuela. Coordina una línea de investigación sobre comunicación política y libertad de expresión en Venezuela, adscrita al Centro de Investigación de la Comunicación

(CIC-UCAB), y es el coordinador académico de un programa de postgrado en libertad de expresión y derecho a la información. Profesor agregado de la Escuela de Comunicación Social.

Klibis Marín Mejías es Licenciada en Comunicación Social (UCV). Magister en Comunicación Organizacional (UCAB). Diploma de Estudios Avanzados en Ciencias de la Información, Universidad de La Laguna, España. Tesista doctorado en Ciencias de la Información ULL-España. Ha ejercido la comunicación social en Venezuela en medios privados y públicos. Actualmente desarrolla estrategias de Gobierno Electrónico en software libre. Docente universitaria e investigadora del Instituto de Periodismo Preventivo (UCM) y del INVECOM.

María Ángela Petrizzo Páez Politóloga (ULA), Magister en Administración de Empresas (ULA), Doctorando del Programa de Gobierno y Administración Pública del I.U. Ortega y Gasset. Gerente General de Spiralia C.A., Aprendiendo en Red (<http://spiralia.net.ve>). Investigadora por cuenta propia en temas de software libre, ciudadanía y tecnología, desarrollo endógeno, feminismo y tecnología, Gobierno Electrónico y análisis de redes políticas.

Docente en cursos a distancia en áreas de análisis de redes políticas (ARS-Chile), nueva gestión pública aplicada (UTEM-Virtual) y cotutora del curso “Participación Ciudadana y Medios Digitales: experiencia de inmersión crítica en la participación ciudadana del siglo XXI” (OUEI-IOHE y COLAM). Ha puesto a disposición desde sus blogs buena parte de los documentos que ha elaborado en temas de conocimiento libre, desarrollo endógeno y TIC, Gobierno Electrónico y redes políticas. Usuaria de software libre desde hace 10 años y activista de distintos grupos de software libre y de conocimiento libre.

Pavel Gómez es economista, egresado de la Universidad Central de Venezuela (UCV). Actualmente es profesor del Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA). Doctor en Economía y Negocios por la Coventry University; Magister en Economía por la Warwick University del Reino Unido; y Máster en Administración por el IESA.

ÍNDICE

PRÓLOGO por Caroline de Oteya.....7

INTRODUCCIÓN por Carlos Arcila

Balance del Gobierno Electrónico venezolano. De la teoría a la práctica.....9

CAPÍTULO I

Ángel Páez

Hacia una teoría venezolana sobre Gobierno Electrónico12

CAPÍTULO II

Rodrigo de la Barra / Carlos Arcila C.

Aspectos legales del Gobierno Electrónico en Venezuela38

CAPÍTULO III

Carlos Arcila C. / Andrés Cañizález

La construcción de lo público en el entorno digital: Transformaciones desde las identidades ciudadanas58

CAPÍTULO IV

Pavel Gómez

El Gobierno Electrónico en el municipio venezolano.....69

CAPÍTULO V

Andrés Cañizález

Gobierno Electrónico: ¿Ciberdemocracia en Venezuela?.....85

CAPÍTULO VI

Klibis Martín Mejías / María Ángela Petrizzo Páez

Gobierno Electrónico para el empoderamiento local: Hacia una estrategia de inclusión social.....112

Prólogo

Desde hace muchos años, probablemente desde que se inició como universitario de carrera, el joven investigador de la ULA Carlos Arcila, se ha empeñado en desarrollar una relación sostenida de trabajo con colegas de otras universidades y muy especialmente con los de la Universidad Católica Andrés Bello y su Centro de Investigación de la Comunicación (CIC).

Incansable en organizar intercambios, proponer encuentros, talleres de formación, líneas de investigación conjunta y conformación de grupos de trabajo, en 2009 el Prof. Arcila sometió al CIC de la UCAB un proyecto de investigación sobre Gobierno Electrónico que reuniera un grupo de expertos venezolanos sobre el tema.

Ante la consistencia y la relevancia del proyecto, el Consejo de Facultad de Humanidades y Educación y el Consejo Universitario de la UCAB no vacilaron en aprobar este proyecto deseándonos el mayor de los éxitos y aupándonos a presentar pronto los resultados. Con ello, el Prof. Arcila se incorporó al equipo de investigadores del CIC en condición de investigador asociado, figura interna de nuestra universidad que busca estimular estos intercambios.

Ante la merma de los presupuestos universitarios, el proyecto se organizó alrededor de la persona del Prof. Arcila que supo cohesionar un equipo virtual mediante comunicaciones y encuentros regulares por Internet que abarcaron desde discusiones teórico metodológicas hasta la corrección final de pruebas. La publicación en línea de este primer libro confirma el acierto de nuestra decisión de apuntar a la alianza con profesores de otras universidades del país. Los investigadores de la comunicación no podemos ya trabajar de manera aislada e individual, cada cual en su alma mater.

Nada más sano y provechoso para el avance de la reflexión venezolana sobre comunicación que confrontar y sumar investigaciones, enfoques teóricos y metodológicos en un clima de respeto intelectual.

Nada más relevante que producir reflexión y análisis sobre la realidad venezolana para orientar la formulación de políticas y fundamentar la toma de decisiones.

Nada más adecuado que organizar estos conocimientos para su difusión y discusión entre los estudiantes y estudiosos de la comunicación.

El libro "El Gobierno Electrónico en Venezuela: Balance y perspectivas" cumple con estas funciones y por ello le auguramos éxito. Como todas las experiencias exitosas, ésta nos obliga a continuar. El tema revisado en este primer libro no se agota, más bien requiere profundización y actualización. Con unos investigadores dispuestos a producir en un entorno estimulante, una dinámica de trabajo que demostró todo su potencial y un formato de publicación que facilita la consulta para los estudiantes, invitamos al Prof. Arcila a proseguir sus pesquisas para presentar en los años venideros un nuevo tomo sobre Gobierno Electrónico en Venezuela.

Nos queda agradecer a los profesores Ángel Páez (LUZ) Rodrigo de la Barra (UCAT), Andrés Cañizález (UCAB), Pavel Gómez (IESA), Klibis Marín M. y M^a Ángela Petrizzo (ULA) por sus valiosos aportes a una reflexión actualizada sobre Gobierno Electrónico hoy en Venezuela.

Caroline de Oteyza

Directora del Centro de Investigación de la Comunicación (CIC)
Universidad Católica Andrés Bello (UCAB)

Introducción

Balance del Gobierno Electrónico venezolano. De la teoría a la práctica

La necesaria y urgente incorporación de herramientas tecnológicas para facilitar y mejorar los procesos de gobernanza y administración pública, ha hecho que los países de nuestra región aceleren su marcha para montarse en el carro de las oportunidades que los sistemas de Gobierno Electrónico brindan a sus ciudadanos.

Esta rapidez con que se suscitan las exigencias de la sociedad en materia de gobernabilidad y democratización ha hecho que nos embarquemos en una tarea con muchas ambiciones, y que ha estado llena de aciertos y desaciertos, sobre todo en su implementación. Es por ello, que en Venezuela nos hemos propuesto realizar un balance, una mirada global, sobre lo que ha sucedido y está sucediendo en materia de Gobierno Electrónico en el país.

El Gobierno Electrónico en Venezuela: Balance y Perspectivas, es un texto que hemos querido realizar precisamente para detenernos a pensar sobre el estado de la cuestión. Según la última encuesta mundial sobre el desarrollo de Gobierno Electrónico de las Naciones Unidas¹, Venezuela se encuentra en el puesto número 70 del *ranking* mundial, muy por debajo de países cercanos como Colombia, el cual obtuvo el escaño 31, pero muy por encima de otras naciones cercanas como Guyana y Suriname, quienes ocuparon los puestos 106 y 127, respectivamente.

Estas desigualdades en la región ponen de manifiesto la carencia de una política unificada en temas de desarrollo, acceso a las tecnologías y apropiación ciudadana, por lo que mirar con detalle la realidad venezolana nos puede ayudar a formular propuestas más globales para mejorar la relación Estado-Ciudadano valiéndonos de los beneficios de las tecnologías de información y comunicación (TIC).

¹ Naciones Unidas (2010). *E-Government Survey 2010. Leveraging E-government at a Time of Financial and Economic Crisis*. Nueva York: Publicaciones de las Naciones Unidas. [Disponible en línea en: http://www2.unpan.org/egovkb/global_reports/10report.htm]

El balance que realizamos en el texto sobre el caso venezolano es muy pertinente también si pensamos que en la anterior encuesta de la ONU, del año 2008², Venezuela ocupaba el puesto 62, por lo que retrocedimos 8 escaños en dos años; mientras que Colombia aumentó casi 20 posiciones, pasado del puesto 52 en 2008 al puesto 31 este año. Si bien las realidades de ambos países son distintas, es importante preguntarse cuáles y cómo son nuestras políticas en la materia, quiénes son los actores importantes, cuáles son los marcos legales que nos rigen, con cuáles herramientas contamos y cuáles son los niveles en los que el Gobierno Electrónico se está implementando.

El texto es el resultado de la articulación de un conjunto de trabajos de autores venezolanos, que fueron recopilados desde el Centro de la Investigación de la Comunicación (CIC) de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB), dirigido por la profesora Caroline de Oteyza. El trabajo de selección y compilación es producto del proyecto “El Gobierno Electrónico en Venezuela: Balance y perspectivas”, el cual coordiné entre los años 2009 y 2010, como parte de mi vinculación como Investigador Asociado al CIC-UCAB.

El libro organiza y da coherencia a una serie de capítulos que intentan responder a dos cuestiones fundamentales. Por un lado, saber ¿cuáles son las prácticas y marcos actuales del Gobierno Electrónico en Venezuela?, y, por otro, conocer ¿qué relación existe entre los avances de la gobernanza en línea y la construcción de la democracia y lo público dentro del contexto venezolano? Las respuestas que intentamos dibujar se configuran desde la teoría pura hasta las prácticas concretas que en esta materia tenemos en el país, pues es necesario pasearse por estos dos escenarios, que en ningún momento se hacen contradictorios, sino que van de la mano en una praxis continua.

El primer capítulo está dedicado a los aspectos más teóricos. Ángel Páez escribe *Hacia una teoría venezolana del Gobierno Electrónico*, texto donde propone una serie de postulados sobre el ser y el deber ser de esta práctica en el país, vinculada no sólo a la tecnología sino a la participación ciudadana. En el capítulo del profesor Páez se analizan los principales trabajos teóricos y agendas de Gobierno Electrónico en América Latina, para luego indicar las pistas que debemos seguir para

² Naciones Unidas (2008). *E-Government Survey 2008. From E-Government to Connected Governance*. Nueva York: Publicaciones de las Naciones Unidas. [Disponible en línea en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028607.pdf>]

pensar una teoría venezolana, enmarcada en la transformación del Estado y la construcción de una Democracia Participativa y protagónica.

Rodrigo de la Barra y Carlos Arcila, elaboran un segundo capítulo, dedicado a los *Aspectos legales del Gobierno Electrónico en Venezuela*. Este texto analiza y esboza el marco legal que sustenta el desarrollo e implementación del Gobierno en línea en el país. Según los autores, existen dos grandes bloques de normas, de acuerdo a su finalidad: (i) aquellas dirigidas a dotar de eficacia jurídica a las manifestaciones de voluntad realizada de manera electrónica, y (ii) un conglomerado de instrumentos que establecen el uso de las TIC como herramienta indispensable para la consecución de eficiencia en el cumplimiento de las funciones públicas.

El tercer capítulo, de Carlos Arcila y Andrés Cañizález, titulado *La construcción de lo público en el entorno digital*, es más un análisis o una reflexión sobre el contexto al que la relación Ciudadano-Estado se debe ajustar. Examina un conjunto de factores que reconfiguran el tradicional espacio público, prestando especial atención al tema identitario, pues –dicen los autores- desde las identidades ciudadanas es que se está transformado la esfera de lo público. Esta lectura socio-comunicativa permite pensar la influencia de las TIC en la sociedad civil y en cómo los ciudadanos se vuelven sujetos demandantes de mayor transparencia y participación ante el Gobierno.

El siguiente apartado, capítulo cuarto, escrito por Pavel Gómez, es un estudio sobre *El Gobierno Electrónico en el Municipio venezolano*. Este artículo presenta una evaluación del desarrollo del Gobierno Electrónico municipal en Venezuela. Para ello el autor mide hasta el año 2006 los atributos de servicio al usuario presentes en los portales Web de las alcaldías venezolanas.

Para el estudio, se evaluaron los portales de las 294 alcaldías que tenían dominio asignado para la fecha del estudio y se encontró que las alcaldías con mayor desarrollo en Gobierno Electrónico, al 01 de septiembre de 2006, fueron: Valencia (estado Carabobo), Chacao (Miranda), Los Salias (Miranda), Baruta (Miranda), Alcaldía Mayor (Gran Caracas), San Cristóbal (Táchira), Pedro María Freites (Anzoátegui), Naguanagua (Carabobo) y Maturín (Monagas), en ese mismo orden.

Continúa Andrés Cañizález en el quinto capítulo dedicado a *Gobierno Electrónico: ¿Ciberdemocracia en Venezuela?* Este apartado se divide en dos partes, en la primera se hace un rápido e inacabado repaso de algunos puntos de vista acerca del fenómeno del Gobierno Electrónico y sus principales

características; en la segunda parte se hace una evaluación actualizada (años 2006 a 2010) de una serie de portales oficiales de Venezuela, para ver si cumplen o no con algunos de los postulados teóricos propuestos en la primera parte.

El capítulo seis, de Klibis Marín Mejías y María Angela Petrizzo Páez, y titulado *El Gobierno Electrónico para el Empoderamiento Local: hacia una estrategia de inclusión social*, intenta establecer una descripción del estado del Gobierno Electrónico en Venezuela, en los cinco poderes públicos del país. En el texto, se revisan los fundamentos del Gobierno Electrónico y los modos en que sus supuestos deben también atender tareas de articulación ciudadana, generación de Civismo Digital y, finalmente Empoderamiento Ciudadano. Las autoras asumen que el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación debe implicar estrategias y políticas de un alcance y profundidad mucho mayores que las estrictamente funcionales y administrativas y debe servir de promotor y plataforma operativa en la generación de ciudadanos activos y comprometidos.

Los capítulos que conforman este libro han sido ordenados de forma tal que su lectura sea amena y vaya de temas más generales, teóricos o de contexto, a temas más específicos, como pueden ser los resultados de estudios concretos. El texto pretende aportar a la comunidad venezolana interesada en el Gobierno Electrónico (desde académicos y estudiantes, hasta políticos y dirigentes locales) datos de interés para mejorar el estado de la participación electrónica de los ciudadanos y su relación con los diferentes niveles de gobierno (local, regional y nacional).

Carlos Arcila Calderón

Caracas, septiembre 2010

Capítulo I

Hacia una teoría venezolana sobre Gobierno Electrónico

Ángel Páez

Universidad del Zulia

A manera de introducción

En este trabajo nos proponemos adentrarnos en el estudio de un problema tan amplio, controversial y complejo como el Gobierno Electrónico, detectando los postulados teóricos y agendas de gobierno que han dibujado la relación Estado-Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en los distintos planes de los países desarrollados y en vías de desarrollo.

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

Ante este nuevo paradigma de organización de la sociedad, se le impone una inminente transformación al Estado. Ello provoca el surgimiento de lo que se conoce como Gobierno Electrónico, entendiéndose como la incorporación progresiva de tecnologías de información y comunicación en la gestión pública, teniendo sus primeros antecedentes en 1972 en Dinamarca, cuando las municipalidades danesas organizaron su propio servicio proveedor de TIC para compartir los servicios.

Pero no es sino hasta 1990 cuando, a través del “Consenso de Washington”, se articuló una política desde “La Casa Blanca” que dictaminó el carácter estratégico de las reformas estructurales para el crecimiento económico, inscritas en el modelo de la famosa modernización del Estado.

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

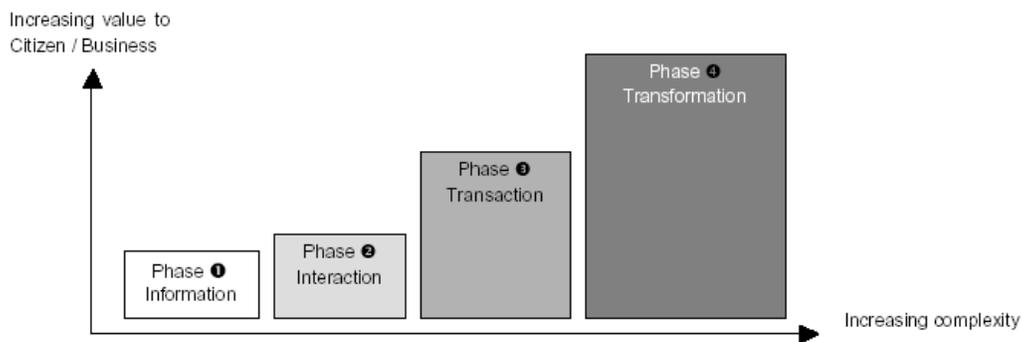
Esta perspectiva mecánica sobre el Gobierno Electrónico ha permeado la mayoría de las políticas públicas en América Latina y ello lo podemos advertir, en principio, en dos de los autores que más han influenciado esas políticas: Michiel Backus (2001) y Royers W'O Okot-Uma (2001). Pensamos que en el caso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

1. Marco epistemológico de las teorías foráneas sobre Gobierno Electrónico (Gobierno Electrónico)

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

Gartner (2000, citado en Backus, 2001) plantea una perspectiva evolutiva (figura 1) en la que se desarrolla la gobernanza electrónica, partiendo desde el nivel de información (fase de presencia en la web para proveer información a los funcionarios y ciudadanos), y pasando por el nivel de interacción (uso de herramientas interactivas como el correo electrónico, el chat y los motores de búsqueda para la comunicación entre gobierno, funcionarios y ciudadanos), la fase de transacción (se concretan trámites a través de los portales de gobierno, como la declaraciones de impuesto) y llegando a la fase de transformación en la cual se concretan todos los procesos a través de una ventanilla única (un solo portal web para lograr todas las aspiraciones de la gobernanza electrónica).

Figura 1. Modelo de madurez de la gobernanza electrónica.



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

- a. *Presencia*: En esta fase se provee básicamente información de los servicios públicos al ciudadano.
- b. *Interacción*: Considera comunicaciones simples entre el servicio público y el ciudadano y la incorporación de esquemas de búsqueda básica.

c. *Transacción*: Incluye provisión de transacciones electrónicas al ciudadano por parte del servicio público, en forma alternativa a la atención presencial en las dependencias del órgano del Estado al cual la persona requiera de atención.

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

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

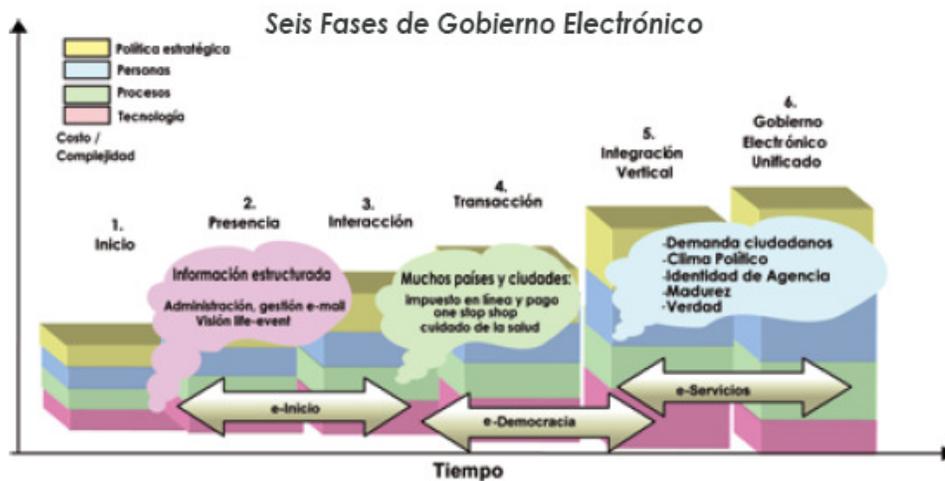


Figura 1.1: Fases de Gobierno Electrónico

Fuente: Gobierno Electrónico en Chile 2000-2005

En un análisis crítico de los postulados de Backus (2001) podemos advertir que es una propuesta centrada en la lógica instrumental en donde el Estado es un proveedor de servicios eficientes. Este modelo electrónico es tomado de la banca y la transformación que se espera es: trabajar más, con menos personas, en menos tiempo y con oficinas más pequeñas.

En cuanto a la perspectiva evolutiva, pues se basa en la linealidad temporal de la modernidad en la que se supone que todos los países del mundo avanzan hacia la sociedad de la información³ de forma simultánea y de la manera como se muestra en la tabla 1.

Aquí es donde debemos diferenciar el nivel epistemológico del nivel operativo para poder apreciar los aportes y limitaciones del enfoque teórico. Sobre todo para los países pobres o en vías de desarrollo, es impensable aplicar un modelo lineal de Gobierno Electrónico basado en fechas concretas, pero resulta de utilidad manejar la noción evolutiva en el estudio del Gobierno Electrónico y en el diseño de políticas públicas al respecto, ya que sincera la complejidad del proceso de desarrollo de Gobierno Electrónico en contextos de brechas sociales y digitales como los de América Latina (AL).

Tabla 1. Madurez de la gobernanza electrónica

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

Fuente: (Gartner, 2000)

Conviene preguntarse si el mayor grado de madurez del Gobierno Electrónico en Venezuela será una ventanilla única, ya que esta es una visión extremadamente instrumental y técnica que deja a un lado, el necesario cambio social que están demandando los ciudadanos en toda AL⁴.

Okot-UMA (2001) habla de la buena gobernabilidad, enfoque que hoy en día usan los líderes gubernamentales, algunos para referirse al paradigma de la Nueva Gestión Pública⁵, asociada a

³ Más adelante aclararemos las limitaciones de la visión de Sociedad de la Información

⁴ En el apartado 4 desarrollaremos más esta idea en función de las propuestas que hacemos para pensar en una teoría venezolana sobre Gobierno Electrónico

⁵ Que más adelante explicaremos

la alta vinculación con el sector privado, y otros para referirse a una administración centrada en el bienestar del ciudadano emancipado.

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

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

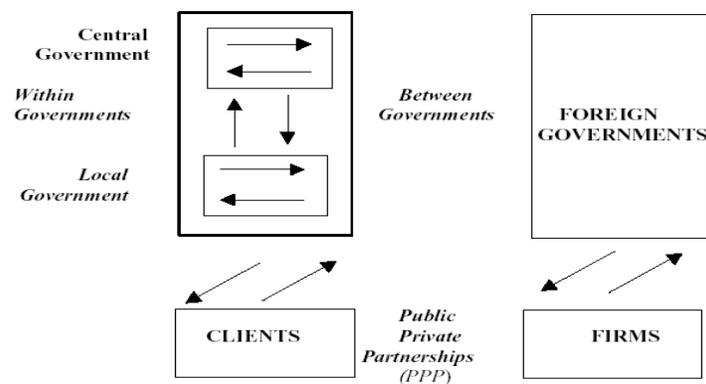
Okot-UMA (2001), al igual que Backus (2001), también incluye el Gobierno Electrónico dentro de la gobernabilidad electrónica. “*eGovernance seeks to realise processes and structures for harnessing the potentialities of information and communication technologies (ICTs) at various levels of government and the public sector and beyond, for the purpose of enhancing Good Governance*” (5). Pero hace mucho más énfasis en los negocios (figura 3) La buena gobernalidad sería entonces el resultado de la *eDemocracy*, el *eGovernment* y el *eBusiness*:

Electronic Democracy (eDemocracy) refers to the *processes and structures* that encompass all forms of electronic communication between *Government* and the *Citizen*.

Electronic Government (eGovernment) refers to the *processes and structures* pertinent to the electronic delivery of government services to the public.

Electronic Business (*eBusiness*) refers to a broader definition of Electronic Commerce (*eCommerce*), not just buying and selling but also servicing customers and collaborating with business partners, and conducting electronic transactions *within an organisational entity*.

Figura 3. A Broad Schematic for eGovernment and eBusiness



Fuente: Okot-UMA (2001: 9)

Holmes (2001) centra su propuesta en el ciudadano como cliente y asegura además que “la administración pública no se ha enfocado más en los clientes principalmente porque se han hecho muy pocos esfuerzos por inducir un cambio cultural dentro de los gobiernos” (1). Y más adelante define al Gobierno Electrónico como “el uso de la tecnología de la información, en particular Internet, para ofrecer servicios públicos de una manera más adecuada, conveniente, orientada a los consumidores, económica y en general más efectiva” (2).

Criado, Ramilo y Salvador⁶ (2002), en un esfuerzo por elaborar una propuesta integradora para una teoría sobre Gobierno Electrónico, esbozan como argumento central, a los paradigmas sobre Nueva Gestión Pública y Gobernanza Pública. Al igual que las teorías de Backus (2001), Okot-UMA (2001), Holmes (2001), los planteamientos en los que se basan Criado, Ramilo y Salvador (2002), son formulados desde una episteme etnocéntrica europea-norteamericana y neoliberal en la que todas las intenciones para desarrollar el Gobierno Electrónico no van más allá de los intereses del mercado.

De hecho, la crisis progresiva del modelo burocrático de Administración Pública en los países miembros de la OCDE⁷ a finales de los años ochenta, que describen Criado y otros (2002), está referida al debilitamiento de los estados nacionales a favor de la profundización del proyecto globalizador cuyo único interés es el consumismo y el capitalismo salvaje. “La Administración es un servicio cuyo cliente es el público” (2).

Criado y otros (2002) se basan en la noción de Sociedad de la Información, expresión que en la última década, se ha consagrado como “el término hegemónico, no necesariamente porque exprese una claridad teórica, sino por el bautizo que recibió en las políticas oficiales de los países más desarrollados, además de la coronación que significó honrarlo con una Cumbre Mundial” (Burch, s/f: 1).

El concepto de “sociedad de la información”, como construcción política e ideológica, se ha desarrollado de la mano de la globalización neoliberal, cuya principal meta ha sido acelerar la instauración de un mercado mundial abierto y “autoregulado”. Esta política ha contado con la estrecha colaboración de organismos multilaterales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, para que los países

⁶ Este trabajo ganó una mención honorífica en el XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD — Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública “Gobierno Electrónico”. Caracas, 2002.

⁷ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Es una organización de cooperación internacional, compuesta por 30 Estados, cuyo objetivo es coordinar sus políticas económicas y sociales. Fue fundada en 1960 y su sede central se encuentra en la ciudad de París, Francia. Su antecesor fue la Organización Europea para la Cooperación Económica. Su Secretario General desde el 1 de junio de 2006 es el mexicano José Ángel Gurría.

débiles abandonen las regulaciones nacionales o medidas proteccionistas que “desalentarían” la inversión; todo ello con el conocido resultado de la escandalosa profundización de las brechas entre ricos y pobres en el mundo (Burch, s/f: 1).

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

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

El nuevo modelo de gobierno que se propone (Gobierno Electrónico) será capaz de resolver mejor los problemas sociales (garantizar la gobernabilidad), en la medida en que sea capaz de establecer reglas, principios y valores que hagan posible el cambio institucional necesario (*Neoinstitucionalismo*) para que los Gobiernos y Administraciones Públicas sean capaces de generar consensos entre aquellos actores críticos capaces para articular respuestas conjuntas a los problemas sociales (*Policy Networks*) mejorando de forma continua la calidad de las políticas y de los servicios públicos (*Nueva Gestión Pública*).

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

2. Marco político de las agendas de Gobierno Electrónico en ocho países de América Latina⁸

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

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

En cuanto a las fuerzas que impulsan las estrategias, Brasil, Chile, Costa Rica, Perú y Uruguay, encuentran a la competitividad internacional como el principal motor, mientras que en Venezuela es la nueva Constitución de 1999 y la transformación del Estado (Reilly, 2004).

Tabla 2. Definiciones, lineamientos y prioridades oficiales de Gobierno Electrónico⁹

Brasil	El Gobierno Electrónico es considerado y tratado como instrumento de transformación profunda de la sociedad brasileña, considerando los siguientes aspectos: <ul style="list-style-type: none">a) Promotor de ciudadanía y de desarrollob) Instrumento de cambio de las organizaciones públicasc) Promover el proceso de diseminación de las ticd) Promoción, uso y diseminación de prácticas de gestión de conocimiento
Chile	En el documento Gobierno Electrónico en Chile 2005, Estado del Arte II se plantean cinco (5) desafíos, con sus respectivas líneas de acción, para el

⁸ Consideramos que un análisis de esta naturaleza amerita una revisión de todas las agendas y de manera más profunda, pero como ejercicio nos interesaba develar el entramado político y epistemológico.

⁹ La idea de ésta tabla con las agendas de éstos ocho países de AL la tomamos de Reilly (2004), pero la hemos actualizado a través de la base de datos del SIARE (2008).

avance del Gobierno Electrónico. Dichos desafíos son:

- a) Desafío 1: Desarrollar y mejorar los mecanismos de incentivos al mayor uso de la oferta de servicios públicos electrónicos existentes
- b) Desafío 2: Desarrollar y utilizar un enfoque integrador de evaluación de las iniciativas de Gobierno Electrónico, que dé cuenta del valor público que ellas pueden aportar
- c) Desafío 3: Fortalecer la institucionalidad del Gobierno Electrónico, de manera de incorporar este tipo de iniciativas como un eje del desarrollo del quehacer de Gobierno.
- d) Desafío 4: Desarrollar un Gobierno Electrónico más integrado y participativo, con servicios de calidad, creciente transparencia y foco de atención en los ciudadanos.
- e) Desafío 5: Avanzar en el desarrollo del Gobierno Electrónico regional y local.

Costa Rica

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

México

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

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

Los objetivos secundarios son:

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

Perú

Una primera aproximación a los lineamientos y prioridades del Perú en cuanto al Gobierno Electrónico se encuentran en el documento Política Nacional de Informática. La política en cuestión tiene cuatro grandes propósitos estratégicos, que permiten englobar las líneas de acción necesarias para: a) la incorporación ordenada, racional, sistemática y

efectiva de las TIC en el país, b) la organización de los servicios del Gobierno Electrónico, y c) la construcción de las bases y acuerdos que permitan facilitar el tránsito hacia la Sociedad Global de la Información y del Conocimiento. Estos propósitos son:

- Propósito1:
Modernizar la gestión pública y propiciar la descentralización del Estado, mediante el uso intensivo de las tecnologías de información.
- Propósito2:
Promover el aumento de la productividad en la Administración Pública, empresas y ciudadanos, por medio del uso intensivo de las tecnologías de Información.
- Propósito3:
Promover el acceso universal a la información y el conocimiento.
- Propósito4:
Promover la Sociedad de la Información y Conocimiento.

Uruguay

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

Venezuela

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

nuevo modelo de gestión en el proceso de transformación del Estado. Los objetivos del Gobierno Electrónico son:

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

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

Si evaluamos las definiciones, lineamientos y prioridades oficiales de Gobierno Electrónico en éstos ocho países (tabla 2), encontraremos las siguientes tendencias: Brasil y Venezuela son los que plantean la transformación más radical del Estado y reconocen, al menos indirectamente, el enfrentamiento y los conflictos que pueden presentarse entre la gestión pública tradicional enmarcada en la democracia representativa de corte neoliberal y la construcción de una democracia más directa, participativa y sustantiva. A juicio de Reilly (2004) "la definición de Venezuela es la que pone el mayor énfasis en los aspectos socialmente relevantes del Gobierno Electrónico".

También observamos que en Uruguay se plantea el tema de la transformación democrática del Estado, pero nos preguntamos que tan lejos podrá llegar tal misión si el apoyo financiero fundamental que reciben proviene del BID. En el caso de México, Perú, Costa Rica y Chile es mucho más evidente el enfoque tecnocrático basado en servicios, en perfecta consonancia con

las intenciones de las teorías foráneas sobre Gobierno Electrónico, cuya aspiración -como ya hemos mencionado- no va más allá de: trabajar más, con menos personas, en menos tiempo y con oficinas más pequeñas.

Piedras angulares para una teoría venezolana sobre Gobierno Electrónico

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

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

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

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

Y con otras palabras, Araya (2005) expresa de igual forma que “Internet puede ser vista como una posibilidad de empoderamiento para el ciudadano, o por otro lado, como fábrica de hegemonía para las empresas y los gobiernos” (56). De tal manera que el Gobierno Electrónico se desarrolla justo en el filo de la navaja entre el modelo de administración pública instrumental y

unidireccional (correspondiente a la Democracia Representativa) y una nueva forma de gestión pública centrada en el ciudadano (Democracia Participativa y Protagónica).

En las teorías foráneas sobre Gobierno Electrónico observamos la separación entre Gobierno Electrónico y democracia electrónica, enmarcados ambos en la gobernanza electrónica. Desde éste enfoque, el Gobierno Electrónico es una herramienta más sofisticada para satisfacer a los clientes-ciudadanos, ahorrar en recursos e integrarse más armoniosamente con el mercado a través del *e-commerce*.

Coincidimos con Araya (2005) en dos argumentos: 1) en la discusión, no debe separarse el Gobierno Electrónico de la democracia electrónica, y 2) El énfasis no debe estar en lo electrónico, sino en una discusión esencialmente política sobre los fundamentos de la democracia. “El desafío es lograr establecer un vínculo entre Gobierno Electrónico y democracia electrónica a fin de ir más allá de los modelos unidireccionales de servicio y políticas públicas” (Araya, 2005: 2005).

Y si el énfasis de la discusión sobre el Gobierno Electrónico debe estar en los fundamentos de la democracia, conviene entonces considerar los niveles de intensidad de participación ciudadana que proponen Coleman y Gotze (2001, citados por Araya, 2005:

En primer lugar mencionan un modelo de democracia electrónica de opinión pública, donde se consulta a la población a través de testeos de opinión, pero sin ningún compromiso resolutorio. Se trata de utilizar Internet para escuchar a la gente. Un segundo nivel es la democracia directa o plebiscitaria, donde se procede a consultar por diversas materias de interés a través de Internet, a diferencia de los levantamientos de opinión, con un carácter resolutorio. En tercer lugar los autores señalan un modelo de democracia electrónica basada en comunidades locales, donde las organizaciones de base territorial o funcional adquieren nuevas herramientas para interactuar con el municipio, con el gobierno central o con otras organizaciones. El cuarto modelo es el de compromiso cívico

en la deliberación política (*online public engagement in policy deliberation*). Éste es el que los autores presentan como el más complejo y democrático. El énfasis está en los elementos deliberativos de la democracia. (66)

En el caso venezolano, la evidencia empírica nos demuestra que aun y cuando los niveles de participación ciudadana a través de Internet se dan de manera incipiente en los Infocentros (Gonzalo, 2005; Zambrano, 2008) y los Centros de Gestión Parroquial (Montilla, 2009), la tendencia demuestra que es mayor la fuerza de la ciudadanía que la del mismo gobierno.

Esto podría indicar que, aunque parezca contradictorio, en la sociedad venezolana la transformación podría venir desde abajo, es decir, en los modelos de democracia electrónica basada en comunidades locales y el de compromiso cívico en la deliberación política. En el pulso político que hoy libran el gobierno y la ciudadanía, parece estar ganando el pueblo.

Reilly (2004) señala cuatro enfoques principales de Gobierno Electrónico¹⁰: mejoras en la gestión de la administración pública, provisión de servicios, transparencia, y facilitación de participación ciudadana. Los cuatro enfoques son unidireccionales e implican que la transformación comienza por el gobierno, pero como venimos sugiriendo en este trabajo, habría que pensar en un Gobierno Electrónico por el pueblo (democracia participativa y directa) y para el pueblo (democracia social o sustantiva).

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

¹⁰ De acuerdo al análisis que efectuó a la agendas de Gobierno Electrónico en ocho países de América Latina

Además, señala Petrizzo (2005), en el modelo agencial¹¹ de Gobierno Electrónico “existe un riesgo latente de convertirlo en comercio electrónico y hacer de los ciudadanos consumidores de servicios gubernamentales” (90). Al respecto, Zavarce (2005) indica que:

El “Gobierno Electrónico”, no es un problema técnico, o de incorporación de mejores prácticas gerenciales a la Administración Pública, si no que por el contrario es un asunto Epistémico. Es decir, se hace necesario en esta etapa de proceso de transformación de la Administración Pública “Gerenciar el Cambio”, para entender el concepto. Transmitir con contundencia que la razón de ser de la idea que subyace a la propuesta de Gobierno Electrónico es la de pensar en “Transformación”, y no como es planteado en el ámbito empresarial, como si se tratase de “una nueva práctica gerencial” (3)

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

El diseño de políticas públicas sobre Gobierno Electrónico debe partir de un enfoque social y amplio que permita advertir las paradojas que encierra el problema del uso de las TIC. Paramio (2000) advierte el peligro de asumir posturas extremas, al momento de examinar con algún detalle cuál podría ser la importancia real de los medios (entre ellos Internet) en la vida democrática; por su parte, los apocalípticos, parten de una concepción determinista del papel de la tecnología en el cambio social: una vez que existe es inevitable que el debate y la información sobre cuestiones políticas tiendan a enfocarse desde la lógica del entretenimiento, o que las personas dediquen cada vez más tiempo a usarla, abandonando la participación en asociaciones voluntarias y en actividades cívicas.

Los integrados son ajenos a este determinismo: una vez que existe Internet sería inevitable que los ciudadanos recurrieran cada vez más a la red para participar políticamente en la toma de

¹¹ En éste modelo el gobierno se comporta con una agencia bancaria centrada en las necesidades de los clientes-ciudadanos

decisiones sobre cuestiones públicas o para relacionarse con la administración e informarse sobre las actuaciones de los gobiernos y controlar a éstos.

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

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

Figura 4. Dimensiones del Gobierno Electrónico



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

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

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

Tabla 3. Principales referentes del Gobierno Electrónico en Venezuela¹²

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

¹² La selección de estos referentes se hizo en función de aquellos aspectos del documento que más hacen énfasis en el acceso a las TIC, así como en la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocación del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico: las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad.

Artículo 125. °

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

Artículo 141. °

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

Decreto 825

22-05-2000

CONSIDERANDO,

Que Internet es un medio que permite acceder a nuevos conocimientos, empleos y mano de obra especializada, además de ser un importante generador de iniciativas que incentivan el espíritu emprendedor de la población, sin distinción de clases sociales ni de generaciones, constituyendo una fuente inagotable de oportunidades para pequeñas, medianas y grandes empresas, **DECRETA:**

Artículo 1°: Se declara el acceso y el uso de Internet como política prioritaria para el desarrollo cultural, económico, social y político de la República Bolivariana de Venezuela.

Plan-TIC	2007-2013	<p>¿Qué es el Plan TIC?</p> <p>En el actual contexto de transformación y de construcción de un nuevo esquema de desarrollo para Venezuela, las telecomunicaciones y la informática constituyen una herramienta estratégica fundamental para apalancar este proceso de transformación social. Es por ello, que se hace imprescindible definir la orientación de la política pública de estas herramientas, mediante la construcción e instrumentación del Plan Nacional de Telecomunicaciones, Informática y Servicios Postales 2007 – 2013.</p>
Decreto 3.390	28-12-2004	<p>CONSIDERANDO</p> <p>Que la reducción de la brecha social y tecnológica en el menor tiempo y costo posibles, con calidad de servicio, se facilita con el uso de Software Libre desarrollado con Estándares Abiertos,</p> <p>CONSIDERANDO</p> <p>Que el Software Libre desarrollado con Estándares Abiertos, permite mayor participación de los usuarios en el mantenimiento de los niveles de seguridad e interoperatividad,</p> <p>DECRETA</p> <p>Artículo 1. La Administración Pública Nacional empleará prioritariamente Software Libre desarrollado con Estándares Abiertos, en sus sistemas, proyectos y servicios informáticos. A tales fines, todos los órganos y entes de la Administración Pública Nacional iniciarán los procesos de migración gradual y progresiva de éstos hacia el Software Libre desarrollado con Estándares Abiertos.</p>
Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación	10-08-2005	<p>Artículo 29. El Ministerio de Ciencia y Tecnología creará mecanismos de apoyo, promoción y difusión de invenciones e innovaciones populares, propiciando su transformación en procesos, sistemas o productos que generen beneficios a la población o logren un impacto económico o social.</p>

		<p>Artículo 56. El Ejecutivo Nacional estimulará la formación del talento humano especializado, a través del financiamiento total o parcial de sus estudios e investigaciones y de incentivos, tales como, premios, becas, subvenciones, o cualquier otro reconocimiento que sirva para impulsar la producción científica, tecnológica y de innovación.</p> <p>Artículo 57. El Ministerio de Ciencia y Tecnología impulsará la Carrera Nacional del Investigador, para lo cual se promoverán los instrumentos legales necesarios para su aplicación.</p>
<p>Ley de Telecomunicaciones</p>	<p>28-03-2000</p>	<p>ARTICULO 12.- En su condición de usuario de un servicio de telecomunicaciones, toda persona tiene derecho a: 1. Acceder en condiciones de igualdad a todos los servicios de telecomunicaciones y a recibir un servicio eficiente, de calidad e ininterrumpido, salvo las limitaciones derivadas de la capacidad de dichos servicios.</p>
<p>PROYECTO DE LEY DE INFOGOBIERNO¹³ 2º Discusión Asamblea Nacional</p>		<p>Infogobierno.- Modelo de gestión pública que se fundamenta en el uso intensivo de las tecnologías de información para proveer medios ágiles, confiables, efectivos y eficaces de información, comunicación y participación de los ciudadanos, para la prestación segura y directa de servicios, y que tiene como objetivo fundamental transformar al Estado como resultado de las mejoras de los procesos y el aumento de la eficiencia y transparencia en el Poder Público, generados por el uso de las Tecnologías de Información¹⁴.</p> <p>Artículo 5. Las actividades inherentes al Sector de Tecnologías de Información del Estado son declaradas de interés público y de carácter prioritario, estratégico y de seguridad y defensa para el desarrollo nacional.</p> <p>Artículo 9: El Estado deberá ejecutar acciones conducentes a desarrollar las Tecnologías de</p>

¹³ Aunque la Ley no ha sido aprobada y algunos sectores discuten sobre su verdadera viabilidad política, consideramos que en análisis sobre Gobierno Electrónico no puede faltar este documento.

¹⁴ Llama la atención que en toda la política pública sobre Gobierno Electrónico se usa el término GOBIERNO ELECTRÓNICO y esta proyecto de Ley de usa el de Infogobierno

Información, garantizar su control y apropiación por parte del pueblo venezolano, generalizar el acceso transparente y equitativo a la población, como herramienta fundamental para mejorar el desarrollo de la persona y propiciar el avance del poder popular.

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

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

Fuente: Elaboración propia

A manera de conclusión

Es largo el camino que debemos recorrer para consolidar una teoría venezolana sobre Gobierno Electrónico. No solo porque el fenómeno de las TIC en el Estado es nuevo para Venezuela, sino porque aun no hemos estudiado en profundidad¹⁵ la relación que establecen los venezolanos con la tecnología desde una episteme popular, en términos de Moreno (1995).

Queremos hacer hincapié en que, a pesar de política pública sobre Gobierno Electrónico en Venezuela aún no se ha consolidado, en los documentos analizados se evidencian los pasos gigantescos que hemos dado al centrar las políticas de desarrollo tecnológico en el ser humano, en el bienestar social de los venezolanos y venezolanas.

Pensamos, incluso, que tendríamos que crear una nueva categoría acorde con los postulados teóricos que hemos señalado. Esa categoría, que desarrollaremos más adelante en otros trabajos, podría llamarse “Poder Ciudadano Digital”.

¹⁵ A través, por ejemplo, de estudios cualitativos

Referencias

- Araya, Rodrigo. (2005 enero-febrero). Internet, política y ciudadanía. *Revista Nueva Sociedad* 195 [Revista en Línea] Disponible: http://www.nuso.org/upload/articulos/3239_1.pdf [Consulta: 2009, enero 23]
- Araya, Rodrigo. (2004). *Tres perspectivas para observar el Gobierno Eletrónico*. América Latina Puntogob. [Documento en línea] Disponible: www.flacsoandes.org/biblio/catalog/resGet.php?resId=13267 [Consulta: 2009, enero 23]
- Burch, Sally. (s/f). *Sociedad de la información / Sociedad del conocimiento*. [Documento en línea] Disponible: <http://www.rmm.cl/usuarios/jvill1/File/Soc%20de%20la%20inform%20%20soc%20del%20conoci m.doc>. [Consulta: 2009, enero 27]
- Castañeda, Holy. (2009). *Gobierno Electrónico local en las alcaldías de Venezuela*. Trabajo especial de grado para optar al título de Magíster Scientiarum en Ciencias de la Comunicación, mención Nuevas Tecnologías . Maracaibo: Universidad del Zulia.
- Coleman, Stephen y Gotze, John. (2001). *Bowling Together: Online Public Engagement in Policy Deliberation*. Londres: Hansard Society.
- Criado, Ignacio; Ramilo, María y Salvador, Miguel. (2002). *La Necesidad de Teoría(s) sobre Gobierno Electrónico. Una Propuesta Integradora*. [Documento en línea] Disponible: <http://www.clad.org.ve/fulltext/0043103.pdf> [Consulta: 2009, enero 23]
- Gartner, Gideon. (2000). *E-Commerce*. [Documento en línea] Disponible: <http://www.ftpiicd.org/files/research/reports/report3.pdf> [Consulta: 2009, enero 23]
- Gonzalo, Morelis. (2005). Análisis de acceso y uso de los Infocentros. *Trabajo de grado presentado para optar al título de Magíster en Ciencias de la Comunicación* . Maracaibo: Universidad del Zulia.
- Gonzalo, Morelis.(2006). *El Gobierno Electrónico venezolano: en busca de una democracia participativa y protagónica*. Cibersociedad. [Documento en línea] Disponible: <http://www.cibersociedad.net/congres2006/gts/comunicacio.php?lengua=es&id=1080> [Consulta: 2009, enero 23]

Holmes, Douglas. (2001). *@.gov Estrategias para el uso de internet en el gobierno*. Londres : Mc Graw Hill.

Mattelart, Armand. (1998). *La Mundialización de la Comunicación*. Barcelona: Paidós.

Montilla, Alfredo. (2009). Participación ciudadana a través de Internet en los Centros de Gestión Parroquial. *Trabajo especial de grado para optar al título de Magister en Ciencias de la Comunicación*. Maracaibo: Universidad del Zulia.

Moreno, Alejandro. (1995). *El Aro y la Trama, Episteme, Modernidad y Pueblo*. Caracas: Centro de Investigaciones Populares.

Okot-UMA, Rogers. W.O. (2001). *Electronic Governance: Re-inventing Good Governance*.

[Documento en línea] Disponible:

<http://webworld.unesco.org/publications/it/EGov/wordbank%20okot-uma.pdf> [Consulta: 2009, enero 27]

Paramio, Ludolfo. (2000). *Democracia y ciudadanía en el tiempo de los medios audiovisuales*.

[Documento en línea] Disponible: <http://www.iesam.csic.es/doctrab1/dt-0007.htm> [Consulta: 2009, febrero 13]

Petrizzo, María. (2005 enero-febrero). Participación ciudadana y tecnologías de la información y la comunicación: hacia una administración pública relacional. *Revista Nueva Sociedad* 195.

[Revista en línea] Disponible: http://www.nuso.org/upload/articulos/3241_1.pdf [Consulta: 2009, enero 23]

Reilly, Katherine. (2004). *Estrategias de Gobierno Electrónico en ocho países de América Latina*. América Latina Puntogob. [Documento en línea] Disponible:

www.flacsoandes.org/biblio/catalog/resGet.php?resId=13267 [Consulta: 2009, enero 23]

SIARE. (2008). *Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información*. SIARE (Sistema Integrado y Analítico de Información sobre la Reforma de Estado, Gestión y Políticas Públicas).

CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) [Documento en

línea] Disponible: <http://www.clad.org.ve/siare/innotend/gobelec/gobelec.html> [Consulta: 2009, febrero 03]

Zambrano, Nancy. (2008). *Experiencias de inclusión tecnológica: los infocentros*. Foro: Sistema, tecnología y comunicaciones. [Documento en línea] Disponible:

<http://www.stcforo.com/STCForo2008/ponentes>. [Consulta: 2009, febrero 13]

Zavarce, Carlos. (2005). *Gobierno Electrónico: una iniciativa en el tránsito hacia la transparencia de la administración pública nacional*. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago, Chile.

Capítulo II

Aspectos legales del Gobierno Electrónico en Venezuela¹⁶

Rodrigo de la Barra
Universidad Católica del Táchira (UCAT)

Carlos Arcila Calderón
CIC-UCAB / ULA

Introducción

Entre las normas jurídicas que regulan el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) aplicables al llamado Gobierno Electrónico¹⁷ pueden distinguirse dos grandes bloques de acuerdo a su finalidad.

Por un lado encontramos aquellas dirigidas a dotar de eficacia jurídica a las manifestaciones de voluntad realizada de manera electrónica, contenidas fundamentalmente en el Decreto con Fuerza de Ley N° 1024 de fecha 10 de febrero de 2001 de Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas¹⁸ (DMDFE); por otro está un conglomerado de distintos instrumentos que establecen el uso de las TIC como herramienta indispensable para la consecución de eficiencia en el cumplimiento de las diversas funciones públicas atribuidas a los distintos organismos del Estado.

Este segundo grupo origina directamente de la Constitución y es luego desarrollado por distintos instrumentos legales y sublegales. Examinaremos estos distintos grupos de manera separada.

¹⁶ Una versión previa de este texto se publicó en el *Anuario Electrónico de Estudios en Comunicación Social "Disertaciones"*, 2 (1), enero-junio 2009.

¹⁷ Debemos advertir que lo que comúnmente se llama Gobierno Electrónico hace referencia a una acepción de gobierno en un sentido muy amplio comparado al sentido jurídico comúnmente atribuido, abarcando en este sentido la totalidad de los poderes públicos y distintos entes que los componen, en la medida en que se relacionan entre sí y con los ciudadanos mediante medios electrónicos. El sentido jurídico equivalente, sería más bien el de Estado electrónico. El rol pionero y de alguna manera protagónico -mas no exclusivo-, lo asume sin duda la Administración, por liderar cuantitativamente las relaciones con los ciudadanos.

¹⁸ GO 37148, de 28 de febrero de 2001

1. La eficacia de las manifestaciones de voluntad realizada de manera electrónica

Una figura básica sobre la que se estructura gran parte del Derecho es la del contrato. El contrato es, y el concepto se remonta al Derecho romano, una manifestación de voluntad entre dos partes que consienten en obligarse jurídicamente. Lo acordado, será, pues vinculante para las partes. Como enseguida veremos, esta figura se ha mantenido intacta durante siglos y ha sido abordada por el DMDFE con la finalidad de adaptarla a las nuevas TIC.

a. La vieja figura del contrato entre ausentes y presentes

Lo esencial para el nacimiento del contrato es precisamente el intercambio de voluntades: una parte manifestará su propuesta de obligarse en algo frente a la otra, quien recibe el mensaje, y envía a su vez a la primera un segundo mensaje confirmando la recepción del mensaje original y además manifestando su acuerdo con lo propuesto.

Tradicionalmente este intercambio comunicacional, que origina efectos jurídicos, se produce de manera instantánea y en presencia de ambas partes. Los efectos jurídicos implican que una vez perfeccionada la comunicación de voluntades, no es posible que una parte desconozca el acuerdo frente a la otra¹⁹.

Y si lo hiciera, puede exigirle a su contraparte el cumplimiento de lo acordado, y si aún ésta se resiste puede acudir al juez a que lo obligue a cumplir²⁰. La mayoría de los contratos son consensuales, es decir que se perfeccionan con el mero consentimiento entre las partes.

También desde tiempos inmemoriales, se ha previsto y regulado la posibilidad de que el intercambio se realice alternativamente “a distancia”, es decir en una situación en que ambas

¹⁹ Principio que se conoce como *pacta sunt servanda*.

²⁰ Lo que se conoce en Derecho como tutela judicial efectiva, y que tiene categoría de derecho fundamental.

partes no se encuentran físicamente reunidos en el mismo sitio y/o en el mismo momento. Estos contratos son llamados contratos entre ausentes o personas lejanas.

El Derecho se ocupa de atender algunos problemas particulares que pueden surgir con estos contratos, entre otros: la determinación del momento en el cual el perfeccionamiento, a ley y tribunales competentes aplicables y la prueba²¹. La práctica de estos contratos es de antigua data, pudiéndose realizar por ejemplo, mediante cartas.

b. La nueva contratación electrónica

Lo que si resulta novedoso es que la aparición de las nuevas TIC en un contexto global como el contemporáneo, han impulsado enormemente los contratos a distancia debido a la practicidad, bajo costo, y masificación del uso de Internet como herramienta de intercambio de voluntades, escenario ideal para operaciones de comercio mediante contratos a distancia. Como ya hemos afirmado, de la regulación y desarrollo teórico de los contratos a distancia ya se ha ocupado el Derecho hace bastante tiempo²², y como enseguida veremos, salvo el problema de la prueba, la teoría contractual que subyace en las transacciones electrónicas no ha necesitado revisarse.

El llamado e-commerce, no es más que una modalidad nueva de la vieja figura de contratos entre ausentes. Nuestra legislación, consecuentemente, hace suyo el llamado principio de inalterabilidad del derecho preexistente de contratos u obligaciones, o de no modificación del derecho, ya que el fenómeno del comercio electrónico al no necesitar una revisión del derecho sustantivo de esta materia²³ manifiesta expresamente su pretensión de no alterarlo.

c. El problema de la prueba en las transacciones electrónicas

²¹ Las distintas teorías que tratan los problemas de los contratos entre ausentes pueden consultarse en cualquier manual de Derecho de obligaciones, como por ejemplo Maduro y Pittier (2001: 568; 677).

²² En nuestro Código Civil se regula en el artículo 1137, aunque el origen se remonta al Derecho romano.

²³ Véase para mayor detalle SALGUEIRO, José Ovidio, "La Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas de Venezuela", *Derecho y Tecnología*, San Cristóbal, Táchira, UCAT, N° 1, 2002, pp.25-32. El tema que abordamos cuenta con una referencia invaluable en la revista científica especializada *Derecho y Tecnología* publicada por el Centro de Investigaciones en Nuevas Tecnologías de la Universidad Católica del Táchira. Curiosamente, la revista no está disponible en línea, debiéndose recurrir para su consulta al tradicional formato impreso en papel.

La cuestión más importante donde el Derecho vigente resultaba insuficiente es, como ya hemos adelantado, el de la prueba. En Derecho, una cosa es el contrato como acto sustantivo válido y otra diferente el instrumento que sirva como prueba de que el contrato efectivamente se realizó.

Así, si dos personas se encuentran en un ambiente informal como una cafetería, por ejemplo, y acuerdan entre sí la venta de una cosa mueble, fijando el precio, en ese momento el Derecho sustantivo establece que se perfecciona una compraventa y la propiedad se traslada de uno a otro mediante el mero intercambio de voluntades y sin requerir ninguna formalidad adicional.

Cuestión distinta será la posibilidad de que pueda probarse el intercambio realizado. Estas personas pueden de manera espontánea realizar un documento escrito que sirva a tal efecto, pero debe advertirse que la compraventa realizada no se origina por el documento escrito sino por el mero consentimiento previo²⁴.

En el ámbito del comercio electrónico, si dos personas en lugares distantes manifiestan mediante medios digitales su voluntad y acuerdo en vender una cosa, fijando el precio, se ha perfeccionado según lo afirmado, un contrato de compraventa. ¿Cómo puede probarse el acuerdo si no hay un documento escrito que lo respalde? El DMDFE²⁵ vino a regular el valor probatorio de los mensajes de datos, llenando el vacío legal de la materia²⁶. El referido instrumento se inspira, sin duda, en la Ley Modelo sobre Comercio Electrónico propuesta en el marco de las Naciones Unidas²⁷.

²⁴ Esta es la regulación más común, aplicable para los contratos consensuales. Sin embargo existen también varias excepciones, como por ejemplo la compraventa de inmueble, la letra de cambio, etc.

²⁵ Véase al respecto la Exposición de motivos de la citada Ley.

²⁶ Conviene aclarar que antes de la regulación expresa, los tribunales podían considerar los mensajes electrónicos como prueba válida en virtud del sistema de prueba libre consagrado por el artículo 395 del CPC. Antes del DMDFE, La valoración de estos mensajes quedaba en manos del criterio de la sana crítica, pudiendo variar de un juez a otro, lo cual podía conducir a situaciones de inseguridad jurídica. El DMDFE vino a normalizar esta situación, que según su Exposición de Motivos "(hacia que) empresas y personas se sientan inseguras de realizar transacciones por medios electrónicos".

²⁷ Comisión de las Naciones Unidas para el derecho mercantil internacional (en español siglas CNUDMI), la cual ha elaborado mediante informes, propuestas de Ley de comercio electrónico (1996) y de firmas electrónicas (2001). Estas propuestas han sido formalizadas mediante Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas a fin de que puedan adoptarse con alcance universal: la de comercio electrónico Resolución A/RES/51/162 de 30 de

Las ventajas de adoptar una legislación común a la mayoría de los países redundan en beneficio para las relaciones comerciales del país en un contexto global, tal y como señala expresamente la Exposición de Motivos del DMDFE²⁸.

d. El principio de equivalencia funcional

Lo fundamental del DMDFE como señaláramos, es que otorga a los novedosos mensajes de datos²⁹ y firmas electrónicas³⁰ el mismo valor probatorio que la Ley otorga, respectivamente, a los convencionales documentos escritos y a las firmas autógrafas. Esta homologación se conoce en el ámbito universal como principio de equivalencia funcional, aunque el DMDFE se refiere al mismo como principio de eficacia probatoria.

Este principio es, en palabras de Illescas Ortíz (2003) el más característico y caracterizador del comercio electrónico (9-23).

Los mensajes de datos, según el artículo 4 de la ley³¹, tienen la misma eficacia probatoria que los documentos escritos. En cuanto a las firmas electrónicas, el artículo 16 de DMDFE las homologa a la firma autógrafa, siempre y cuando vengán acompañadas de un certificado electrónico³² de autenticidad. Esta homologación legal soluciona simple y eficazmente el vacío existente en nuestro país, y es la solución adoptada por la mayoría de los países tal y como expresamente lo señala el DMDFE³³.

enero de 1997, y la de firma digital Resolución A/RES/56/80 de 24 de enero de 2002. Ambas pueden consultarse en la página web de la Comisión, <http://www.uncitral.org>.

²⁸ Exposición que conviene consultar. Se hace una introducción extensa de la materia y de los principios que la inspiran.

²⁹ Mensaje de datos, es de acuerdo al art. 2 del Decreto-Ley, toda información inteligible en formato electrónico o similar que pueda ser almacenada o intercambiada por cualquier medio.

³⁰ Firma electrónica es, de acuerdo al art. 2 del Decreto-Ley, Información creada o utilizada por el signatario, asociada al Mensaje de Datos, que permite atribuirle su autoría bajo el contexto en el cual ha sido empleado.

³¹ Reza el citado artículo "Los Mensajes de Datos tendrán la misma eficacia probatoria que la ley otorga a los documentos escritos...Su promoción, control, contradicción y evacuación como medio de prueba, se realizará conforme a lo previsto para las pruebas libres en el Código de Procedimiento Civil..."

³² Certificado electrónico es, de acuerdo al art. 2 del Decreto-Ley, un Mensaje de Datos proporcionado por un Proveedor de Servicios de Certificación que le atribuye certeza y validez a la Firma Electrónica.

³³ Resultaría perjudicial para el desarrollo futuro de las relaciones y en especial del comercio electrónico, señala la Exposición de Motivos, la adopción de criterios legales distintos a los aplicados en otros países.

Además, el Artículo 6 del DMDFE establece que cuando la ley exija para determinados actos jurídicos solemnidades o formalidades, éstas podrán realizarse utilizando los mecanismos descritos en este Decreto-Ley. Por tanto cuando la ley exija la formalización de un acto jurídico en un documento escrito, las partes podrán, si lo desean, sustituirlo por un mensaje de datos³⁴. Lo mismo puede decirse de la firma autógrafa: ésta puede sustituirse por una firma electrónica (con el debido certificado de autenticidad) produciendo los mismos efectos.

Para garantizar un manejo confiable y transparente de los certificados de autenticidad, estos sólo pueden ser emitidos por proveedores tecnológicos acreditados ante el Estado. El Estado establece la competencia para la acreditación y control a estos proveedores a un órgano administrativo nuevo, creado por el DMDFE, a saber la Superintendencia de Servicios de Certificación Electrónica, regulada en el Capítulo V del DMDFE. Si el proveedor tecnológico no está acreditado ante la Superintendencia, el certificado de autenticidad que emita, no homologa la firma electrónica del emisor con una firma autógrafa.

e. Regulación supletoria de los contratos electrónicos entre ausentes

Una de las grandes ventajas de las TIC es que permiten la realización de intercambio de manifestación de voluntades a distancia y en momentos diferentes. La modalidad natural de estas novedosas plataformas tecnológicas son los intercambios de voluntades entre ausentes o a distancia, que como ya hemos señalado, se ocupa el Derecho desde hace siglos.

Lo que si requiere precisarse, DMDFE es el momento y lugar de emisión, recepción, y acuse de recibo. El DMDFE establece al respecto regulaciones supletorias bien detalladas, aplicables en caso de que las partes no hayan acordado establecer las suyas propias.

Así, en cuanto a la emisión del Mensaje de Datos, se tiene por tal cuando el sistema de información del emisor lo remite al Destinatario³⁵; La recepción del Mensaje de datos cuando

³⁴ Como por ejemplo el Contrato de Trabajo, que preferiblemente debe hacerse por escrito según el artículo 70 de la Ley Orgánica del Trabajo.

³⁵ Art. 10 del DMDFE

éste ingrese a un sistema de información designado o utilizado regularmente por el Destinatario³⁶. El emisor del mensaje podrá potestativamente requerir que el destinatario confirme la recepción del mensaje mediante un acuse de recibo para que éste surta efectos³⁷.

Dependiendo si el emisor opta o no por el acuse de recibo, el acuerdo de voluntades se perfecciona en el momento en que se reciba el mensaje o se acuse el recibo en los términos del DMDFE.

f. Principios de libertad contractual, neutralidad tecnológica, y valoración de la libertad contractual

El DMDFE es como estamos examinando, y así se declara expresamente, neutral y abierta a la libertad contractual. No se impone ningún protocolo tecnológico en particular, y muchas de las normas son dispositivas, es decir que prevalecen acuerdos contrarios que las partes tengan bien en establecer.

A pesar de que la homologación de las firmas electrónicas requiere preceptivamente un certificado digital que le acompañe, no se rechaza el empleo de firmas electrónicas sin certificado digital³⁸. Si este es el caso, la valoración de esta firma no está garantizada y queda sujeta a las reglas de valoración de la sana crítica, que son las reglas convencionales establecidas en el CPC³⁹.

Se observa así la implementación de dos principios más, recogidos de la regulación estándar propuesta por la CNUDMI: el de neutralidad tecnológica y el de la valoración de la libertad contractual. En cuanto al primero consiste en no pronunciarse a favor de ninguna tecnología en particular que pudiera eventualmente hacerse obsoleta.

³⁶ Art. 11 del DMDFE

³⁷ Art. 13 del DMDFE

³⁸ Art. 17 del DMDFE

³⁹ Las reglas de la sana crítica comprenden esencialmente la lógica y las máximas de la experiencia. Puede consultarse al respecto Couture, Eduardo, *Fundamentos del derecho procesal civil*.

Como señala Salgueiro (2002) será el mercado y no la Ley quien imponga los estándares en este sentido. En cuanto a la libertad contractual, la ley no pretende obligar a las partes a realizar contratación electrónica en ningún caso, y si lo hacen tampoco impone la forma que ella establece, dejando a la libre voluntad de las partes el establecimiento de otras.

2. El mandato de eficiencia en el cumplimiento de las funciones públicas mediante el Gobierno Electrónico

Al atribuirle el DMEFE fuerza probatoria al mensaje electrónico firmado, que se homologa al documento escrito siempre y cuando lo acompañe un certificado digital emitido por un proveedor acreditado ante la Superintendencia de Servicios de Certificación Electrónica, se ha resuelto el problema de la eficacia jurídica de estas formas de comunicación.

Ahora bien, hasta ahora nos hemos referido siempre al derecho contractual y del comercio electrónico, y no a un tema mucho más amplio que es el del Gobierno Electrónico, cuya regulación jurídica es el tema del presente escrito. Esto se explica porque ha sido en el comercio donde surgió la urgente necesidad de regulación del valor probatorio de los mensajes de datos y firmas digitales, y el ámbito en el que se desarrolló el Derecho electrónico.

En un mundo global, donde se producen cada vez más intercambios comerciales masivos y de alcance mundial, fue natural que la respuesta pionera al problema viniera de una Comisión de las Naciones Unidas ocupada del Derecho Mercantil Internacional, en la cual se ha inspirado el DMEFE tal y como hemos señalado. Sin embargo, debe advertirse que de ninguna manera el DMEFE se limita al ámbito mercantil.

En efecto, la fuerza probatoria de los mensajes de datos y las firmas electrónicas no se limitan a los contratos suscritos por medios electrónicos, ni tampoco a las materias mercantil ni civil. Los mensajes electrónicos certificados constituyen manifestaciones de voluntad de fácil prueba, aplicables a categorías más generales que los contratos, como los actos o negocios jurídicos por

lo que pueden utilizarse sus ventajas por parte del Derecho público, y en especial el llamado Gobierno Electrónico⁴⁰.

La necesidad de mecanismos de eficiencia de todos los poderes públicos es una exigencia constitucional. El Estado moderno contemporáneo, y este no es el caso particular de Venezuela, interviene en un sinnúmero de actividades sociales mediante múltiples mecanismos de control, fomento, e intervención. Intervención que encuentra justificación por algunos en la sociedad del riesgo en la que vivimos planteada por Ulrich Beck. El ciudadano, se señala, se encuentra siempre expuesto a actividades riesgosas, por lo que se convierte en objeto de protección por parte del Estado.

Independiente de la teoría que justifique la intervención del Estado, desde que la persona física nace, está obligada a realizar un sinnúmero de tramitaciones ante diversos organismos públicos a lo largo de la vida, e incluso cuando muere, alguien tendrá que continuar haciendo trámites por él.

Las personas jurídicas no escapan a las tramitaciones: En Venezuela se reconoce la libertad de empresa: reconocida constitucionalmente⁴¹, para poderla materializar sin embargo, el ciudadano se encuentra sujeto a una infinidad de autorizaciones, procedimientos, habilitaciones, acreditaciones, licencias y una lista interminable de trámites la cual es imposible desglosar y que son harto conocidas por todos. Ni qué hablar de las obligaciones legales, formales y materiales, en materia tributaria. Cualitativamente es la Administración quien lidera estas tramitaciones.

Si un ciudadano decide optar por la obtención de una subvención se debe entablar un procedimiento con la Administración respectiva; para que se expida un título universitario debe cumplirse un trámite administrativo con la Universidad, para poder adquirir divisas debe tramitarse la respectiva autorización administrativa ante la autoridad cambiaria.

⁴⁰ Así lo establece expresamente la Exposición de Motivos del DMDFE: "Se hace necesario se consolide el Gobierno Electrónico que incluye todas aquellas actividades basadas en las modernas tecnologías de la información, en particular Internet, que el Estado desarrollará para incrementar la eficiencia de la gestión pública"

⁴¹ Art. 112 de la Constitución de 1999.

Incluso, y el ejemplo no podría ser más paradigmático, si una empresa desea dedicarse a la actividad de certificar firmas electrónicas, le corresponderá -de acuerdo al propio DMEFE- obtener una acreditación ante un órgano administrativo. Hoy más que nunca, el ciudadano venezolano se encuentra en permanente sujeción respecto al Estado.

Ahora bien, el Estado Venezolano está llamado a la vez, y también por mandato de la Constitución, a la eficiencia, esto es, a gestionar las intervenciones y autorizaciones que exige, de la mejor manera y empleando el menor número posible de recursos. El Estado, sin embargo, siempre se excusa invocando los conocidos inconvenientes de los insuficientes recursos con los que cuenta, que se traducen en altos costos, dificultades organizativas, etc.

La implementación de las TIC para este sin fin de trámites y servicios que el ciudadano requiere revierte en eficiencia y enseguida veremos cómo así se manifiesta en varios instrumentos legales.

Además de las funciones de intervención, también se suma el creciente rol del Estado como prestador de infinidad de servicios considerados esenciales, lo cual se acentúa en un contexto de publicación de numerosas empresas, como ha ocurrido los últimos años, que pasan a formar parte del aparato estatal.

En todo caso, independiente de cualquier postura política al respecto, nadie puede negar que resulta enorme el volumen de relaciones que el Estado contemporáneo requiere se establezcan con los ciudadanos.

3. Ventajas del uso de las TIC

a. *Altos volúmenes de atención al ciudadano con costos comparativamente muy bajos*

El uso de los actuales mecanismos tecnológicos de información y comunicación permiten manejar un alto volumen de información y constituyen, un fundamental recurso para que el gobierno pueda cumplir sus funciones con una productividad muy alta, empleando recursos de

costo comparativamente muy bajos⁴². La Constitución recoge esta idea al señalar en su artículo 110 que los servicios de información son instrumentos fundamentales para el desarrollo económico, social y político del país.

Ya hemos señalado antes que Gobierno Electrónico se refiere a un campo de actividades del Estado más amplio que las de la Administración. El uso de las TIC a las que nos referiremos normalmente alude a la Administración, por ser ésta la que mayor volumen de relaciones establece con los ciudadanos, y por ser en ésta quien ha iniciado la regulación de la implementación de las TIC.

En efecto, se habla en la doctrina de la e-Administración, o la Administración electrónica, entendida como el “uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las Administraciones públicas, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas” (Valero, 2005: 27-51).

Pero no debe limitarse lo aquí señalado exclusivamente a ésta, ya que el uso de las TIC abarca, como hemos venido señalando insistentemente, la totalidad de los organismos de los diferentes poderes públicos cuando se relacionan entre sí o con el ciudadano. Las ideas por tanto expresadas referidas a la Administración son extensibles a los demás organismos del Estado.

Una ventaja fundamental la constituye la conveniencia para el particular, de relacionarse con la Administración en ausencia, es decir que no tienen que estar simultáneamente presentes en tiempo y lugar el gobierno y el particular. Esto libera al particular de los estrechos horarios de atención a la ciudadanía y al Estado de mantener funcionarios apostados en instalaciones para atenderlos.

Se posibilita así a la Administración atender un alto volumen de ciudadanos y hacerlo permanentemente, las 24 horas del día, todos los días del año⁴³. Los costos involucrados de

⁴² La comparación, desde luego, es con los mecanismos tradicionales de atención a los ciudadanos, los cuales consisten fundamentalmente en la presencia de éste en una instalación física.

mantener TIC son bajos si los comparamos con los costos involucrados en la dotación de instalaciones físicas y funcionarios.

b. Transparencia

Al facilitar las TIC la comunicación con los ciudadanos, la Administración podrá informar con precisión y claridad el estado de los trámites y solicitudes que se gestionan al ciudadano, resultando así en una Administración más transparente. En una sociedad que se proclama participativa⁴⁴ resulta esencial que los ciudadanos puedan estar informados sobre las tareas que lleva a cabo la Administración.

En principio, debe garantizarse este acceso, con la única limitación del resguardo de otros derechos igualmente protegidos, como la intimidad, el derecho al honor, seguridad de estado, etc. Al respecto señala la Constitución que la participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es una obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica⁴⁵.

Por otro lado el control y fiscalizaciones internas resultarán mucho más fáciles si se han implementado TIC, ya que por estar digitalizada la información ésta puede reportarse, relacionarse y analizarse con mucho más detenimiento.

⁴³ Resulta así cuestionable que algunos organismos públicos en Venezuela hayan decidido establecer restricciones de atención al ciudadano en algunos sitios web como de si instalaciones físicas se tratara. Arguyendo un supuesto exceso de usuarios conectados simultáneamente, se ha llegado al extremo de establecer horarios en una plataforma virtual. La cantidad de usuarios que se puedan conectar simultáneamente es algo que la tecnología puede fácilmente ampliar con costos muy razonables, por ejemplo con el empleo de servidores dedicados. Verbigracia, en la página www.cadivi.gov.ve en enero de 2009, se establece un "HORARIO DE ACCESO AL PORTAL DE CADIVI" "...(se) informa a los usuarios y usuarias del horario para acceder al sistema de la Comisión de Administración de Divisas y realizar los trámites para la obtención de divisas y/o consultas de solicitudes... Específicamente el ingreso de los usuarios y usuarias naturales en el horario especial se realizará de acuerdo al último dígito de la cédula de identidad: 0, 1, y 2: los días lunes; 3 y 4: los martes; 5 y 6: los jueves; 7, 8 y 9: los viernes."

⁴⁴ Preámbulo y art. 6, 18, 55, 62, 70, 79, 80, 81, 83, 84, 86, 102, 119, 123, 125, 127, 128, 132, 141, 168, 171, 173, 178, 184, 187, 255, 294, 299 de la Constitución de 1999.

⁴⁵ Art. 62 de la Constitución de 1999.

c. Realización del derecho de acceso a la información.

Las TIC constituyen para el ciudadano un mecanismo fácil y sencillo de acceder a la información cuando ésta se encuentra en formato electrónico. El envío de documentos se facilita enormemente cuando se trata de mensajes de datos. Esto facilitará el acceso a los datos que consten sobre sí mismos o sobre sus bienes⁴⁶. Además se facilita el ejercicio del Derecho de Petición también consagrado constitucionalmente⁴⁷.

4. La incorporación de las ventajas en textos legales

El artículo 141 del texto fundamental señala, entre otros, que la celeridad, eficacia, eficiencia, y transparencia son principios en los que se fundamenta la Administración Pública. Constituyendo las TIC mecanismos que mejoran el rendimiento de estos cuatro elementos, podemos concluir que su incorporación en la Administración, y en general a cualquier herramienta que catalice estos principios es un mandato del constituyente.

Como ya hemos señalado las características de celeridad, eficacia, eficiencia y transparencia resultan predicables a la totalidad de las tareas que realiza el Estado contemporáneo en cualquiera de sus ramas, por lo que el llamado será en este sentido general. Así mismo no se limitan, insistimos, ni siquiera a la función pública materialmente considerada. Las ventajas de las TIC son aplicables a las demás funciones que realiza el Estado.

Por su parte, el Ejecutivo ha incorporado estas ideas a los distintos Planes Nacionales de Telecomunicaciones elaborados.

El Plan Nacional de Telecomunicaciones de 2000 estableció la necesidad de insertar a Venezuela en la sociedad del conocimiento, para lo cual internet representaba una herramienta invaluable; Así mismo incentiva el uso de internet en todos los niveles.

⁴⁶ Art. 28 de la Constitución de 1999.

⁴⁷ Art. 51 de la Constitución de 1999.

El Plan Nacional de Telecomunicaciones, Informática y Servicios Postales de 2007-2013 prevé por su parte desarrollar el uso y aplicación de las TIC para el mejoramiento de la gobernabilidad basados en software libre, y en especial menciona la necesidad de crear servicios de Certificación Electrónica para el Estado “dando paso a un Gobierno Electrónico transaccional y centrado en el ciudadano”. También contempla la formación en el área de las TIC.

Inspirado en el primero de los planes y en los preceptos Constitucionales que hemos mencionado, se dicta el Decreto Presidencial 825 del 10 de mayo de 2000⁴⁸. Este Decreto declara, en su artículo 1, el acceso y uso de Internet como política prioritaria para desarrollo cultural, económico, social y político de Venezuela.

En consecuencia el Estado promocionará, divulgará y estimulará el uso y acceso de Internet por la población. Además se establece un mandato expreso a los distintos organismos públicos del poder nacional: deberán emplear Internet para el intercambio de información con los particulares, y también internamente entre distintos entes administrativos. Para ello deberán establecer metas relacionadas con el uso de Internet para facilitar la tramitación de los asuntos de sus respectivas competencias.

Este mandato es vinculante, por lo que un ente público perteneciente a la Administración nacional, incluyendo aquellos descentralizados funcionalmente que no emplee Internet para relacionarse con los ciudadanos, ni establezca metas progresivas para hacerlo está al margen de la normativa⁴⁹.

⁴⁸ GO 36.955 de 22 de mayo de 2000.

⁴⁹ Luce por ende, algo contradictorio que años después se dictara un Decreto presidencial que restringe el uso de Internet por parte de la Administración Central, y somete su uso a autorización del Vicepresidente de la República, como parte de una política de eliminación del gasto suntuario o superfluo. En nuestro criterio la restricción no puede pretender establecer una suspensión a rajatabla del uso de internet por parte de las entidades sujetas al Decreto, lo cual implicaría desconocer los mandatos constitucionales que hemos examinado. Consideramos conveniente, se precisara mediante un instrumento del mismo rango en qué casos considera el ejecutivo el “uso de Internet” resulta superfluo y por tanto requiera autorización para contratarlo del Vicepresidente Ejecutivo. Además esta autorización podría en algunos casos vulnerar la autonomía de algunas entidades, como por ejemplo las Universidades Públicas. Véase al respecto el Decreto N° 6.649 24 de marzo de 2009, GO N° 39.146 del 25 de marzo de 2009.

Este mandato, y hay que aclararlo no alcanza a los entes descentralizados territorialmente. Estos pueden, sin embargo en base a las disposiciones constitucionales mencionadas dictar sus propias normas de promoción y uso obligatorio de las tecnologías de la información.

Así, la legislación ha reconocido las ventajas de las TIC y ordenado incorporarlas a los distintos entes gubernamentales.

En nuestra opinión, pese a algunas deficiencias señaladas, es un hecho notorio que en los últimos años, muchísimos organismos públicos del ejecutivo nacional han incorporado el uso de Internet para comunicarse con los particulares⁵⁰.

5. El mandato de priorizar el uso del software libre al implementar las TIC

En diciembre de 2004 se dicta un Decreto presidencial mediante el cual se establece que la Administración nacional empleará de manera prioritaria Software Libre desarrollado con Estándares Abiertos⁵¹.

Este mandato, se dirige nuevamente a la Administración pública nacional, central y descentralizada funcionalmente, pero no a los entes descentralizados territorialmente, que por su parte tienen la libertad de establecer sus políticas propias en la materia.

En nuestra opinión este mandato es desde un punto de vista jurídico incuestionable, puesto que las conocidas ventajas del software libre justifican su implementación prioritaria por parte de las Administraciones públicas. Entre éstas destacan el costo de sus licencias que ya no bajo sino gratuito, la posibilidad de acceder y adaptar los códigos fuentes del software a las necesidades especiales que se tengan, y las ventajas que provee la estandarización.

⁵⁰ Hay que destacar en este sentido excelentes iniciativas, como el directorio de Gobierno Electrónico www.gobiernoenlinea.ve

⁵¹ Decreto N° 3.390 de fecha 23 de diciembre de 2004, GO N° 38.095 de fecha 28 de diciembre de 2004. El Decreto define en su Art. 2 lo que a sus efectos entiende por Software Libre y Estándares Abiertos.

Pese a establecer una atenuación -justificada en nuestro criterio- al principio de neutralidad tecnológica, deja abierta la posibilidad de que en determinadas circunstancias pueda adoptarse software que no sea libre, consciente de que en determinados casos no existirá una solución tecnológica que funcione apropiadamente bajo el esquema del software libre.

6. El poder judicial

Quien no ha implementado con la misma velocidad las TIC es la administración de justicia. El Poder Judicial parece estar al margen de las ventajas de eficiencia de las TIC, y en pleno siglo XXI se continúan cosiendo grandes expedientes de papel, y en caso de que el mismo se engorde demasiado, es menester taladrarlo para poderlo mantener físicamente unido.

El litigante patrio es obligado a asistir físicamente al tribunal para cualquier diligencia procesal, en horario restringido y los días de despacho, y hasta para averiguar si hay alguna novedad en sus expedientes. El trauma comienza nada más con intentar utilizar el ascensor del edificio, el cual se encuentra por lo demás repleto de otros colegas en los mismos menesteres.

Cierto es que algunos avances se han implementado en TIC, todos ellos bienvenidos, pero en nuestro criterio queda todavía mucho por hacer: no se ha ido mucho más allá de publicar sentencias y cuentas judiciales en Internet, pero solamente por parte de unos pocos órganos judiciales, generalmente los que menor número de causas tramitan.

La posibilidad de interponer amparos constitucionales ante la Sala Constitucional del TSJ mediante correo electrónico o el formulario electrónico de la página del TSJ resulta un eufemismo si tomamos en cuenta la totalidad del proceso, a pesar del entusiasmo manifestado por algunos autores.

La Sentencia de la Sala Constitucional de fecha 09 de marzo de 2001, señala, que el correo electrónico es válido a efectos de interponer el recurso, resultando el uso de las TIC una quimera de apenas tres días, puesto que después de este lapso debe ratificarse personalmente el

recurso de forma convencional, apersonándose con papel y tinta, y todo el proceso vuelve a la normalidad.

La continuación del proceso, que apenas comenzaba, de aquí en adelante será tramitado convencionalmente⁵². Progresivo en nuestro criterio hubiera sido interpretar que la exigencia de “presentación personal” que requiere el artículo 16 de la Ley Orgánica de Amparo, se tenía por satisfecha a la luz del DMDFE, si el accionante le hacía llegar al Tribunal un mensaje electrónico con su respectiva firma electrónica debidamente certificada por un proveedor registrado. Figuras todas que como hemos visto, regula el DMDFE el cual les otorga eficacia jurídica.

Debe admitirse, al respecto, que resulta argumentable que la equivalencia funcional del DMDFE se refiere a documentos escritos y firmas autógrafas y no a “presentación personal”, con lo cual una interpretación como la que hemos sugerido requerirá una disposición legal que lo permita expresamente para ese acto particular.

Pero sí es cierto que con las herramientas legales que ya existen y que hemos examinado, resulta perfectamente plausible su aplicación, sino para todos, sí para muchos actos procesales que requieren simplemente la presentación de un documento escrito, debidamente firmado por la representación de alguna de las partes. Así mismo, el juez podría también dictar algunos actos procesales escritos y firmados de manera electrónica, produciéndose la notificación a las partes de manera inmediata.

Piénsese nada más en las innumerables visitas físicas que se le ahorrarían al litigante, con la finalidad de saber si hay alguna actuación nueva en el expediente, despejándose así las congestionadas escaleras y ascensores del edificio judicial respectivo. El proceso judicial, al entablar relaciones jurídicas entre las partes y el juez podría aprovechar mejor las ventajas de eficiencia que proveen las TIC que hemos examinado.

⁵² Si no se produce la ratificación convencional, el amparo la mayoría de las veces es declarado inadmisibile, pese a que existen algunas sentencias en sentido contrario que llegan a validar la interposición electrónica hasta la admisión del amparo, pero aún de ahí en adelante pasa a tramitarse convencionalmente.

No perdamos de vista además, que el principio de neutralidad no impone la equivalencia funcional sino que la permite. El legislador puede perfectamente establecer excepciones y prohibiciones concretas en cualquier materia⁵³.

También puede, alternativamente, y si lo considera razonable para ciertos casos, extremar los requisitos de seguridad y garantía electrónica, como por ejemplo requerir unos certificados de autenticidad especiales para determinados casos. Seguramente en esta dirección se regulará en el futuro el uso de las TIC en los procesos judiciales, que bien necesitados de eficiencia están.

Consideraciones finales

Las TIC constituyen una valiosa herramienta de eficiencia administrativa, y su implementación plena en la Administración Pública venezolana contribuirá notablemente a superar graves deficiencias que se padecen en muchas de las relaciones administrativas que el propio Estado impone como obligatorias a sus ciudadanos.

Estas deficiencias se manifiestan muchas veces en una insuficiencia en la debida atención al ciudadano, produciéndose demoras y masivas conglomeraciones en las instalaciones físicas de atención administrativas, cuya respuesta por parte de la Administración, la mayoría de las veces consiste en el establecimiento de restricciones al acceso, horarios reducidos, e incluso imponiendo cotas de número de ciudadanos atendidos por día, articulado mediante el reparto diario del conocido mecanismo de “números” que se entregan de madrugada para poder acceder luego en horario de oficina al órgano Administrativo respectivo. Males todos que las TIC permiten superar a un costo muy bajo.

Para lograrlo se cuenta con una base jurídica muy nutrida y avanzada. Hemos visto como la Constitución establece un mandato de celeridad, eficacia, eficiencia, y transparencia predicable

⁵³ Excepciones y aplicaciones específicas que en España están tratadas por Illescas Ortiz, “La equivalencia funcional...”, cit., 20. Destaca aquí el documento público el cual no resulta susceptible de electrificación de acuerdo con la legislación europea.

no solo de la Administración sino de todas las ramas del poder público en tanto se relacionen internamente entre sí o con el ciudadano

Se ha resuelto el problema de la eficacia jurídica, mediante el DMDFE, el cual adopta en buena parte la regulación respecto al mensaje y firma electrónica propuesta por la Comisión de las Naciones Unidas para el derecho mercantil internacional, asumiendo, con las ventajas que esto acarrea, los criterios y principios universales en la materia.

Los distintos entes públicos pueden, con base al DMDFE, entablar relaciones administrativas electrónicas con los particulares, así como emitir documentos electrónicos válidamente firmados, también de manera electrónica.

Finalmente encontramos Decretos presidenciales, conscientes de las ventajas de las TIC y que ordenan a las Administraciones aprovecharlas e implementarlas cuanto antes. Abiertos además, a las ventajas del Software libre y abierto, se establece prioridad en su utilización.

Pese a que algunos organismos ya “están a derecho” en cuanto a estas herramientas, la mayoría todavía está en mora, por lo que en nuestro criterio la carencia fundamental se debe en el actual momento a la implementación.

Otras ramas del poder público, sobre todo la judicial deben aprovechar estos recursos cuanto antes y de manera más profunda de lo que lo han hecho hasta ahora, y en particular respecto su función primordial que es la jurisdiccional. Quizás por la especialidad del proceso judicial, y la envergadura de sus efectos, resulte conveniente una regulación normativa especial que permita (y a la vez ordene) a los órganos judiciales establecer cuanto antes un verdadero proceso judicial electrónico confiable y seguro en todas sus fases, también cimentado sobre los principios de celeridad, eficacia, eficiencia, y transparencia.

Referencias

Beck, Ulrich. (2006). *La Sociedad Del Riesgo: Hacia Una Nueva Modernidad*. (1ª ed). Barcelona, España: Paidós Ibérica.

Couture, Eduardo, *Fundamentos del derecho procesal civil*, (3ª ed). Buenos Aires, Depalma, 1997

Illescas Ortíz, “La equivalencia funcional como principio elemental del comercio electrónico”, *Derecho y Tecnología*, San Cristóbal, Táchira, UCAT, N° 1, 2002, pp. 9-23.

Maduro, Eloy y Pittier, Emilio. (2001) *Curso de Obligaciones*, (11ª ed). (t. II). Caracas: UCAB

Rico Carrillo, Mariliana. (2002) “Interposición del recurso de amparo a través de medios electrónicos. Sentencias y comentarios jurisprudenciales”. *Derecho y Tecnología*. (N° 1, pp. 289-290). San Cristóbal: UCAT.

Salgueiro, José Ovidio. (2002) “La Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas de Venezuela”. *Derecho y Tecnología*. (N° 1, pp. 25-32). San Cristóbal: UCAT.

Valero Torrijos, Juan, “El acceso telemático a la información administrativa: un presupuesto inexcusable par la e-Administración”. *Derecho y Tecnología*. (N° 6-7, pp.27-51). San Cristóbal: UCAT.

Capítulo III

**La construcción de lo público en el entorno digital:
Transformaciones desde las identidades ciudadanas⁵⁴**

Carlos Arcila Calderón

CIC-UCAB / ULA

Andrés Cañizález

CIC-UCAB

Ejercer ciudadanía en democracia significa tomar partido de los canales de comunicación que están dispuestos para la construcción de lo público, y más concretamente, para la tan ansiada horizontalización de los procesos de comunicación a propósito de los temas y asuntos que incuben a un colectivo y que son de necesaria discusión para el consenso y la convivencia.

La comunicación es el espacio de intersección a través del cual se logran encontrar los actores sociales y los ciudadanos que hacen vida pública o que al menos tienen interés por ella. Lo que ha sucedido con el campo comunicativo y con todos los espacios derivados de lo que J. Habermas (1981) llamaba el Principio de Publicidad, es que los medios necesarios para acercar a los actores sociales y los ciudadanos eran notoriamente insuficientes para satisfacer las necesidades de información que eran condición para la construcción de espacios públicos democráticos y plurales. La entrada de nuevos-canales-para-comunicar está provocando, sin embargo, que este escenario cambie notoriamente.

⁵⁴ Una versión preliminar de este capítulo se publicó en *la Revista Comunicación del Centro Gumilla* (150), abril-junio 2010.

La esfera pública del mundo actual difiere sustancialmente de la provocada por el broadcasting durante el siglo XX. Si bien la incorporación de los medios masivos de comunicación (prensa, radio y tv) provocaron una revolución con respecto al modelo anterior de comunicación asamblearia, el advenimiento de los medios digitales está generando un giro total sobre la construcción de lo público, posiblemente mucho más profundo que el generado por los hoy llamados medios tradicionales.

Y es que la incorporación de las tecnologías digitales y las herramientas-ciudadanas-para-comunicar están suponiendo una inversión de sentido en el modelo tradicional de comunicación, que tiene consecuencias directas sobre las formas de gobernabilidad y participación ciudadana, pues dicha participación puede ser entendida desde la especificidad de las narrativas identitarias individuales y colectivas. Con esto, queremos decir que las transformaciones parecen tener más que ver con la acción ciudadana que con la acción gubernamental.

El sentido de “lo público” se había desvirtuado al ser colocado como un agente del sistema y no como un resultado de las prácticas individuales que, en suma, otorgan sentido al hecho y a la acción colectiva. Esto es así porque la circulación de información en los medios tradicionales partía de un modelo centrado en el medio y en los emisores masivos, que terminaba por consolidar los modelos precarios de comunicación pública que se establecieron en la época pre-moderna (como la comunicación asamblearia que tenía lugar “a viva voz” en las plazas públicas o de mercado, donde transcurría la mayor parte de la discusión sobre los asuntos de interés colectivo) y que están siendo superados gracias al incremento de la participación de la ciudadanía y la sociedad civil en la construcción de los espacios públicos. “Lo público, resumidamente, se articula entre el interés común, el espacio ciudadano y la interacción comunicativa” (Martín Barbero, 2001: 76).

Una lectura del cambio socio-comunicativo desde la identidad

El cambio socio-tecnológico del que son protagonistas los habitantes de esta Aldea Global encuentra su asidero en las formas de acción social que venían subvirtiendo las estructuras

formales de la Modernidad. La falta de credibilidad en las instituciones tradicionales –como la familia, el Estado, el Gobierno y la Iglesia- y el retorno a la persona como sujeto cambiante, apuntaló el terreno para el cambio de los modelos de interacción, en los que la identidad como elemento catalizador (Arcila, 2008) ha jugado un papel fundamental en los procesos de construcción de lo público.

No puede soslayarse que gracias a las acciones de la sociedad civil, por ejemplo en América Latina y en parte a los propios procesos de ajuste de la década de los 80, se produjo cambio en la concepción de lo que es público, que anteriormente se identificaba de forma casi exclusiva con lo estatal, como lo sostienen diversos autores, “hoy concebimos al Estado como lugar de articulación de los gobiernos con las iniciativas empresariales y con las de otros sectores de la sociedad civil” (García Canclini, 2000: 55).

La globalización tecno-comunicativa sugiere, pues, el crecimiento de los intercambios sociales y, por ende, de las interacciones comunicativas donde la identidad interviene en las prácticas concretas y moldea las estructuras sociales emergentes y los espacios dedicados a lo público. Descentramiento, relatividad, fragmentación, son, entre otras, las características de un contexto social que invade todas las esferas de la subjetividad humana, invirtiendo los postulados del proyecto de modernidad y convirtiendo nuestras percepciones del “sí-mismo” en conjuntos de atributos (a veces contradictorios) que logran hacer de nuestra identidad un concepto a la vez líquido (Bauman, 2005) y suspendido (Yurman, 2008)⁵⁵.

Es éste, precisamente, el escenario de desconcierto que viene dado a partir de los cambios socio-tecnológicos. En cierto sentido, sabemos que la ilusión de bienestar tecnológico no es del todo cierta, pero seguimos creyendo ciegamente en ella. En palabras de Salvador Paniker, nuestra mentalidad ecológica es esencialmente retroprogresiva (Paniker, 2006), pues concilia el nuevo paradigma científico-tecnológico, con una recurrente aproximación a nuestros orígenes

⁵⁵ Sobre este término ver la definición de identidad contemporánea que realiza Yurman (2008), donde asegura que la identidad consolida las clasificaciones *subjetivas* del mundo, persistiendo como representación viva, inasible, esencial y a la vez grávida de contradicciones.

(simultáneamente hacia lo nuevo y hacia lo antiguo), por lo que las esperanzas humanas puestas en la tecnología logran mantener activos los vertiginosos procesos de cambio cultural mediados por las infraestructuras tecnológicas.

La idea de una gran aldea mundial interconectada se ampara pues en las expectativas sociales de los usos tecnológicos, que apelan a la fragilidad identitaria de los sujetos contemporáneos para calzar su inestabilidad en dispositivos tecnológicos cambiantes que -a su vez- potencian el descentramiento y la fragmentación.

En fin, el mal llamado aplanamiento del mundo (Friedman, 2005) o globalización pone de manifiesto que, a la par de los cambios socio-tecnológicos, el terreno de la identidad cultural ha ido modificándose (tanto en el plano macro, como en el micro), advirtiendo una suerte de incompreensión hacia “nosotros-mismos”, incluso, de auto-desconocimiento que se produce en el seno de una incontrolada cantidad de relaciones sociales y comunicativas, presenciales y –sobre todo- mediadas por instrumentos capaces de vencer las barreras del espacio y del tiempo.

La pérdida de la *rigidez* de nuestro “sí-mismo” encuentra su enclave en los múltiples canales dispuestos para la auto-expresión que son mediados por la tecnología, permitiendo que la fluidez identitaria sea contada a “los-otros” y construida públicamente para defendernos de las posibilidades de modelamiento que ofrecen las interacciones humanas y que en muchos casos atentan contra la estabilidad de nuestros sistemas de valores y desquebrajan las ya frágiles estructuras de la cohesión cultural.

Conviene, pues, resaltar el papel que la identidad juega en el contexto global y, especialmente, en los espacios dedicados a lo público: el de motor catalizador de unas interacciones sociales que –en número- superan las capacidades humanas de recepción y decodificación de nuestra alteridad.

Este motor nos permite ser capaces de diferenciarnos permanentemente y de asumir el contacto con “el-otro” en condiciones de simetría identitaria; es decir, de reconocimiento mutuo, en donde

los actores del sistema social hacen uso de sus posibilidades de auto-expresión para marcar distancia (o para acercarse) de la gran cantidad de pautas culturales y de comportamiento con las que tenemos que enfrentarnos en la esfera pública y en la cotidianidad de la globalidad, y que, en cualquier caso, buscan reclutarnos para fortalecer patrones axiológicos distintos a los nuestros.

Espacio público y sociedad civil

En otros textos hemos revisado con mayor profundidad el concepto de espacio público (Cañizález 2004, 2007), el cual tiene enorme relevancia cuando se debate sobre el efecto democratizador que pueden tener las nuevas tecnologías en nuestras sociedades. La idea de un espacio público, de esa esfera pública a la que se refiere Habermas (1981: 65-66), está estrechamente vinculada con la noción de democracia, como espacio para la discusión plural. El británico John Thompson recalca, por ejemplo, la importancia que le concede Habermas a la aparición de la prensa periódica en Europa, a fines del siglo XVII y durante el siglo XVIII, en la medida en que “brindaron un nuevo fórum para dirigir el debate público” (Thompson, 1998: 102).

Si se asume esta idea de los medios de comunicación como conductores del debate público en una sociedad democrática, entonces puede entenderse cabalmente una de las grandes preocupaciones del pensamiento latinoamericano que ha reflexionado sobre comunicación y democracia: fustigar la cooptación por intereses privados o estatales de tal espacio. El lugar de debate sobre los asuntos que conciernen a una democracia es público en la medida en que es plural.

Cuando se revisa el debate sobre la esfera o espacio público resulta ineludible referirse a Habermas. Como lo ha reconocido el francés Eric Maigret, el autor alemán hizo una enorme contribución a la sociología de la comunicación al introducir como parte de la teoría de la democracia justamente la noción del espacio público, y por tanto asumir dicha dimensión comunicativa como pieza esencial en la constitución de las democracias liberales modernas (Maigret, 2005: 355).

Ello enriqueció los estudios contemporáneos de la comunicación. La existencia de un espacio público para el debate plural es, a fin de cuentas, sinónimo de democracia. Con Habermas tuvimos un cambio de paradigma: “El espacio público ya no está reservado únicamente a los actores institucionales e ilustrados, sino que en adelante será entendido a partir de la sociedad civil y de los medios masivos” (Maigret, 2005: 362).

Sin embargo, cuando se revisa este tema desde América Latina, fácilmente pueden detectarse enormes dificultades para hacerlo realidad. La construcción de un espacio público, a partir de la participación de la sociedad civil sigue siendo un desafío, punto de vista que compartimos con Rosa María Alfaro (2001: 31): la necesidad de construir una esfera pública, para lo cual le asigna a los medios de comunicación el rol de promotores, haciendo uso de la libertad de expresión y el debate deliberativo.

Sin embargo, el compromiso de los medios latinoamericanos ha estado, y está, más cerca del poder político y menos de los ciudadanos, con lo cual esa configuración de lo público “resulta una tarea extremadamente difícil”, si no se produce un empoderamiento comunicativo de los ciudadanos para influir sobre las instituciones y los poderes existentes. “Sin el protagonismo de los latinoamericanos, estaremos ante una esfera pública débil y amorfa, incapaz de influir en los destinos de nuestros países” (Alfaro, 2001: 31).

La debilidad de la sociedad civil se evidencia -entre otros factores- en no liderar la agenda de discusión en los nuevos escenarios de debate público. Hay una estrecha relación entre sociedad civil y la construcción de lo público, pues estas iniciativas si bien surgen por iniciativa privada en realidad se constituyen en canales de participación, en aras de incidir en lo público, y por tanto son expresiones políticas (Cañizález, 2007). Sin embargo, observamos con preocupación que en algunos contextos quiera deslindarse lo político de la sociedad civil, y ello entraña un enorme peligro: “el riesgo de evacuar lo público de la sociedad civil” (Sánchez-Parga, 1995: 20).

Entretanto, pese a la denunciada brecha digital-que básicamente implica la falta de acceso y uso de las nuevas tecnologías- estamos asistiendo a una significativa extensión en el uso de las nuevas tecnologías por parte de los ciudadanos en América Latina.

Particularmente llamativa ha sido la explosión que ha representado Internet en abrir posibilidades para la interconexión, con sus diferentes herramientas no sólo para la circulación masiva de información (páginas web, blogs), sino también para apuntalar nuevas experiencias comunicacionales de lo que se ha llamado comunidades virtuales o redes sociales (twitter, facebook).

Sin perder de vista la falta de acceso que ya hemos comentado, al iniciarse la segunda década del siglo XXI, es importante pasearse por el debate que acompaña a esta expansión del uso de Internet, entre los estudiosos de la comunicación democrática en América Latina. Cuando se plantea el potencial democratizador de las comunicaciones con Internet hay al menos dos grandes opiniones contrapuestas entre los estudiosos (Corredor, 2003: 9), visiones confrontadas que también se expresan en América Latina.

Quienes lo miran positivamente consideran que Internet impulsa la circulación de información de interés público, de esa forma alimenta el debate ciudadano y por tanto fortalece la democracia; empero, quienes cuestionan el potencial democrático de la red apuntan a una sobrerrepresentación en Internet de ciertos temas que no siempre está ligada a los intereses ciudadanos y un acceso atomizado que no favorece la discusión pública.

Diríamos sintéticamente que hace falta de forma mucho más clara una agenda de la sociedad civil en el nuevo espacio público que se está constituyendo.

Partiendo desde el punto de vista de la participación ciudadana, y con una mirada más bien escéptica, hay una doble combinación de factores que harían difícil la consolidación de Internet como la anhelada ágora pública de nuestro tiempo.

Por un lado, el número de ciudadanos que participan actualmente en los espacios de debate político y ciudadano es reducido, se trata francamente de una minoría; en tanto, la tendencia creciente de personas que se suman al mundo virtual lo hacen principalmente por razones lúdica, es decir no están buscando participar de los debates políticos (Canelón, 2003: 14).

Pese a tales objeciones, sin embargo, el propio desarrollo de las TIC aplicado a experiencias de Gobierno Electrónico, por ejemplo, han llevado a autores, tal es el caso del español José Luis Dader, a sostener que sí hay condiciones para hablar de una ciberdemocracia en nuestro tiempo (Dader, 2001).

Lo público y lo identitario

La discusión anterior a propósito del espacio público y, especialmente, de la sociedad civil, nos invita a rescatar la idea de identidad como categoría (des)unificadora de “lo social”, en tanto sabemos que las tecnologías digitales han provocado –entre otras consecuencias- una explosión identitaria sin precedentes (Castells, 1998).

Una de estas identidades colectivas que se ha catapultado es la misma marca de “sociedad civil” o “sociedad civil organizada”, que ha reavivado y exaltado cientos de sentimientos de pertenencia alrededor de la idea de un “nosotros” que nos diferencia de las instituciones, de los gobiernos, en fin, del sistema. La sociedad civil ha encontrado un asidero ideal dentro del caótico espacio público digital, pues dicho espacio fragmentario logra adoptar la misma *fractalidad* de la sociedad civil.

Con esto, reafirmamos la idea de que la llamada sociedad civil no es un ente estático y uniforme, sino más bien una suma heterogénea de grupos (más grandes o más pequeños) que no poseen un sentido único o unívoco del mundo, por lo que su puesta-en-escena en el entorno digital está generando la posibilidad de conocer más y mejor los intereses y señalamientos de este sector. La construcción de lo público en el entorno digital es, pues, el resultado de un acoplamiento de

intereses identitarios que deben ser vistos como parte de un proceso constante de fusión y fisión de sentimientos de pertinencia, que muy difícilmente pueden desarrollarse armónicamente.

La lucha por la unificación simbólica del sector civil y ciudadano es hoy una utopía del pasado, por lo que los referentes a propósito de “lo público” (lo que es de todos y atañe a todos) deben convivir con la desintegración contradictoria que es producto de las nuevas dinámicas sociales y que son posibles gracias a la misma descentralización de las comunicaciones.

Las tecnologías digitales influyen notoriamente en este aspecto: son las infraestructuras catalizadoras y –a la vez- detonantes de la re-construcción constante e indetenible tanto del acontecer público como de los mismos asuntos de interés ciudadano, de los cuales la sociedad civil quiere ser protagonista. La deseada participación social encuentra en este terreno esperanzas más concretas, pero que se ven seriamente sofocadas por las nuevas prácticas de detentación del poder que se están consolidando en los entornos digitales: desde la lucha por el control de las redes hasta la imposición de códigos y la formación de nuevas hegemonías comunicacionales.

El rescate de los sentires identitarios para la construcción de lo público es fundamental para la consolidación de espacios sociales que representen la heterogeneidad de los colectivos. Si bien las redes tecno-comunicativas posibilitan nuevas-formas-para-comunicar, es sólo desde la acción cultural y desde la reivindicación de las marcas de identidad que podemos proyectar un nuevo modelo de participación ciudadana y podemos hacer emerger las diferentes sociedades civiles organizadas, quienes, en último caso, son las principales detonantes de la inclusión de la ciudadanía en los temas de interés público.

Referencias

- Alfaro, Rosa María (2001) "Trances y apremios para construir ciudadanía". En: *Comunicación. Estudios Venezolanos de Comunicación* (115), 28-35.
- Arcila (2008). La identidad como mediadora de la comunicación. *Revista Telos* (77).
- (2006). El ciudadano digital. *Revista Chasqui* (93).
- Bauman, Z. (2005). *Identidad*. Buenos Aires: Losada.
- Canelón, Agrivalca (2003) "Democracia electrónica, crisis de representación y participación ciudadana". En: *Comunicación. Estudios Venezolanos de Comunicación* (121), 10-16.
- Cañizález, Andrés (2004) "Medios y constitución de lo público". En: *Comunicación. Estudios Venezolanos de Comunicación*, (126), pp. 32-39.
- Cañizález, Andrés (2007) *Pensar la Sociedad Civil. Actores sociales, espacio público y medios en Venezuela*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello
- Castells, M. (1999). *La Era de la Información. Economía Sociedad y Cultura*. (Vol.1) La sociedad red. Madrid: Alianza Editorial.
- (1998). *La Era de la Información. Economía Sociedad y Cultura*. (Vol. 2) El poder de la identidad. Madrid: Alianza Editorial.
- Corredor, María Daniela (2003) "De la retórica a la ciberpolítica. Perspectivas de la comunicación política en la democracia mediática". En: *Comunicación. Estudios Venezolanos de Comunicación*, (121), (pp 5-9).
- Dader, José Luis (2001) "Ciberdemocracia: el mito realizable". En: *Palabra Clave* (4), pp 35-50.
- Friedman, T. (2007). *La tierra es plana*. Madrid: Martinez Roca, S.A.
- Habermas, Jürgen (1981) *Historia y crítica de la opinión pública*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili.
- Habermas, J. (2003). *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus.
- García Canclini, Néstor (2000) "Políticas culturales en tiempos de globalización". En: *Revista de Estudios Sociales* (5), 19-35.
- Maigret, Eric (2005) *Sociología de la comunicación y de los medios*. México: Fondo de Cultura Económica.

Martín Barbero, Jesús (2001b) "De las políticas de comunicación a la reimaginación de la política". En: *Nueva Sociedad* (175) 70-84.

McLuhan, M. y Powers, B. (1996). *La aldea global*. Barcelona: Gedisa.

Pániker, S. (2006). *Ensayos retroprogresivos*. Barcelona: Kairós.

Sánchez-Parga, José (1995) *Lo público y la ciudadanía en la construcción de la democracia*.

Quito: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.

Thompson, John (1998) *Los media y la modernidad*. Barcelona: Paidós.

Yurman, F. (2008). *La identidad suspendida*. Caracas: Editorial Alfa.

Capítulo IV

El Gobierno Electrónico en el municipio venezolano⁵⁶

Pavel Gómez

Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA)

Introducción

En Venezuela el Gobierno Electrónico ha pasado de promesa a realidad para acercar los servicios gubernamentales al ciudadano. Esto se evidencia en el uso que las agencias gubernamentales han hecho de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC): comunicación más fluida e interacción efectiva entre servidores públicos y ciudadanos, pago de impuestos en-línea y taquillas virtuales para la gestión de documentos oficiales son sólo algunos rasgos del Gobierno Electrónico.

Si se piensa en términos de los diferentes niveles de gobierno, central, regional y local, este último representa quizás la arena más importante para el desarrollo del Gobierno Electrónico. Los municipios o alcaldías son uno de los ámbitos gubernamentales que están más cerca del ciudadano: las alcaldías estaban a la vuelta de la esquina y ahora también pueden estar a la vuelta de un clic con el botón izquierdo del “Mouse”. Este artículo presenta una evaluación del desarrollo del Gobierno Electrónico municipal en Venezuela.

En particular, se pretende responder la siguiente pregunta: ¿Cuán desarrollado está el Gobierno Electrónico municipal en Venezuela? La evaluación a realizar consiste en una medición de los atributos de servicio al usuario presentes en los portales Web de las alcaldías venezolanas. Estos atributos son clasificados en cinco etapas: Presencia, Información urbana, Interacción, Transacción y Transformación o Democracia electrónica.

⁵⁶ Una versión preliminar de este capítulo se publicó en la Revista *Comunicación* del Centro Gumilla (150), abril-junio 2010, y en la *Revista Enlace*, 4 (2), agosto 2007.

La primera sección aborda la relación entre Gobierno Electrónico y desarrollo. La segunda sección discute la clasificación de las etapas de desarrollo del Gobierno Electrónico, tal como han sido definidas en la literatura. La tercera sección es una aproximación al Gobierno Electrónico municipal en Venezuela y se define la muestra que sirve de base a la evaluación. La cuarta sección presenta una metodología para evaluar el desarrollo de los portales de las alcaldías definidas dentro de la muestra. Finalmente, la quinta sección presenta los resultados y las conclusiones más relevantes.

Gobierno Electrónico y desarrollo humano

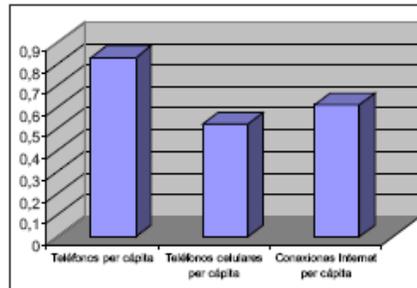
El Gobierno Electrónico es la combinación de las tecnologías de información y comunicación, por una parte, y de liderazgo gubernamental orientado al servicio para simplificar procesos y para acercar los servicios gubernamentales al ciudadano. Cuando la gestión pública está orientada al servicio, la tecnología puede convertirse en un vehículo privilegiado para que los ciudadanos puedan tener mejor acceso a la información gubernamental, para aumentar la transparencia de la gestión pública, y para llegar a comunidades rurales y a sectores tradicionalmente excluidos.

Diversos autores han argumentado sobre la relación entre la penetración de las tecnologías de información y comunicación en un país y su grado de desarrollo (CDT, 2002; Backus, 2001; entre otros). En el caso de Venezuela, hemos encontrado evidencia de una correlación relevante entre las penetraciones de telefonía fija, telefonía móvil/celular y conexiones de Internet y el Índice de Desarrollo Humano del país.

La Figura 1 muestra el coeficiente de correlación entre el Índice de Desarrollo Humano (IDH) correspondiente a Venezuela y un conjunto de indicadores tecnológicos del país. Como se observa, el IDH registra correlaciones positivas y significativas con las variables tecnológicas evaluadas. Este hallazgo es un soporte para la hipótesis “tecnología-desarrollo” y fundamenta la necesidad de realizar una evaluación profunda del estado del Gobierno Electrónico en Venezuela. En particular, es necesario hacer un diagnóstico sobre el estado del Gobierno

Electrónico en los gobiernos locales, dada la importancia de este nivel de gobierno en términos de la cercanía entre el gobierno y los ciudadanos.

Figura 1
Coeficiente de correlación entre el índice de desarrollo humano y las TICs



Fuente: PNUD, INE, cálculos propios.

En las próximas secciones se revisa la literatura sobre desarrollo del Gobierno Electrónico y se define el marco metodológico necesario para evaluar la situación del Gobierno Electrónico municipal en Venezuela en el año 2006.

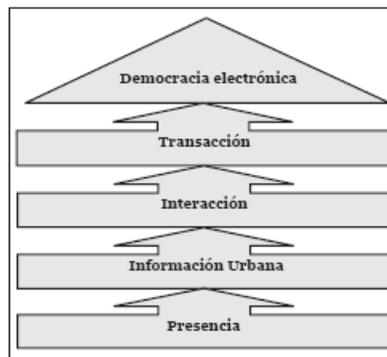
Un modelo del desarrollo del Gobierno Electrónico municipal en Venezuela

Para evaluar el desarrollo del Gobierno Electrónico municipal en Venezuela es necesario definir una base metodológica que permita medir el progreso de las iniciativas de Gobierno Electrónico en un ámbito delimitado. Entre los primeros pasos en esta dirección se encuentra que Baum y Di Maio (2000) han definido un esquema analítico orientado a la medición del desarrollo del Gobierno Electrónico.

Estos autores identifican cuatro fases del desarrollo de las iniciativas asociadas al uso de las TIC por parte de las agencias gubernamentales, las cuales son ordenadas desde la fase de presencia en-línea hasta la fase de transformación o democracia electrónica, fase superior o desiderátum que implica el alcance de un nivel de provisión en-línea de servicios gubernamentales que podría significar un punto máximo de la transparencia y rendición de cuentas del gobierno frente a los ciudadanos.

Esteves (2005) realiza una pequeña modificación al esquema presentado por Baum y Di Maio (2000) orientada a ajustar la clasificación de éstos autores al caso de evaluar a los gobiernos municipales. La Figura 2 presenta las etapas del Gobierno Electrónico municipal, de acuerdo a la sistematización realizada por Esteves (2005). Como se observa, bajo este esquema el proceso de desarrollo del Gobierno Electrónico comienza en la etapa presencial y termina en la etapa de transformación o democracia electrónica.

Figura 2
Etapas del desarrollo del gobierno electrónico municipal



Fuente: Esteves (2005)

A continuación se definen las características y atributos contenidos por cada una de las etapas de desarrollo del Gobierno Electrónico municipal presentadas en la Figura 2, en los términos en que son definidas para la presente investigación:

Presencia

Esta fase comprende la disponibilidad en línea de información básica sobre cada una de las alcaldías evaluadas. Como señalan Baum y Di Maio (2000), el objetivo primario del sitio en Internet de una agencia gubernamental es ubicar información referente a la misión, direcciones físicas y virtuales, horas de atención y documentos oficiales de relevancia para el público. El indicador de presencia de cada alcaldía depende de los resultados obtenidos para cada una de las variables que lo componen, tales como: a) presencia de una identificación específica de la alcaldía (logo) en la página web correspondiente; b) existencia de un mapa del sitio; c) existencia de buscador; d) disponibilidad de un boletín municipal; y e) existencia de contactos.

Información urbana

En esta etapa se ubica la información disponible sobre mapas locales, guías del municipio e información sobre el transporte y el tráfico en línea. Esta categoría comprende el uso de herramientas tecnológicas como aquellas que permiten observar fotos y videos del tráfico en sitios clave, en tiempo real.

Interacción

Esta etapa comprende la posibilidad de realizar comunicaciones sencillas entre la oficina gubernamental y los ciudadanos. En particular, se evalúa la disponibilidad de números telefónicos y de direcciones de correo electrónico que permitan la comunicación agencia-ciudadano. Esta etapa comprende los atributos o herramientas tecnológicas que permiten la comunicación bidireccional entre los ciudadanos y la agencia municipal, de manera que los primeros puedan obtener información, elevar reclamos o quejas y, en general, comunicarse con los oficiales municipales responsables del servicio al ciudadano.

Transacción

Esta fase define la posibilidad de interacción electrónica bidireccional entre la oficina municipal y los ciudadanos. Como señalan Baum y Di Maio (2000), el foco de esta etapa es la disponibilidad de aplicaciones para el acceso del público a los servicios en-línea de la alcaldía respectiva, así como el uso de la Web como complemento de los canales físicos o presenciales de comunicación. En particular, se evalúa la posibilidad de realizar pagos de servicios o impuestos municipales en-línea, seguimiento a trámites, descargas de formatos oficiales cuya obtención usualmente requiere visitar directamente la alcaldía, así como la existencia de conexiones a otros sitios de interés para el público.

Transformación (Democracia electrónica)

Esta etapa incluye la sofisticación de la relación entre la oficina municipal y los ciudadanos para ofrecer servicios de participación democrática, tales como encuestas, referendos municipales, elección de jueces de paz, solicitud de actuación de la justicia de paz, entre otros mecanismos de participación democrática. Como apunta Backus (2001), el objetivo o meta última de la

cadena de sofisticación de los servicios de Gobierno Electrónico es ofrecer al ciudadano un único punto (ventanilla única) de contacto para acceder a todos los servicios de la oficina gubernamental, lo que redundará en mayor transparencia de la gestión pública.

Estas cinco fases serán evaluadas con más detalle para definir un indicador del desarrollo del Gobierno Electrónico municipal en Venezuela. Para cada etapa se define una serie de variables cualitativas que dan cuenta de la existencia de los atributos relevantes del servicio gubernamental en-línea. Esto, a su vez, permitirá definir un indicador global, o e-Valor, que de acuerdo a la terminología usada por Esteves (2005) servirá para clasificar a las alcaldías evaluadas de acuerdo a su grado de desarrollo.

Siguiendo la metodología usada por este autor, se ha definido el indicador global usando una ponderación creciente para cada etapa subsiguiente. Esta ponderación creciente debe dar cuenta de que cada etapa representa un incremento en las capacidades de la unidad gubernamental evaluada para proveer servicios y oportunidades de participación a través de las tecnologías de información y comunicación.

Esta metodología entonces implica que el puntaje obtenido en la etapa “presencial” tiene un peso menor en el indicador final que el puntaje obtenido en la etapa de “información urbana”, y el peso de “información urbana” es mayor al de “presencia” es menor al de la etapa subsiguiente, correspondiente a los atributos de “interacción. Este crecimiento en el ponderador, a medida que se avanza en las etapas de desarrollo del Gobierno Electrónico definidas en la Figura 2, permite recoger el aumento en la importancia relativa derivado de que una agencia desarrolle etapas subsiguientes en su oferta de Gobierno Electrónico.

Este criterio de ponderación supone que para el ciudadano un portal es más valioso en tanto esté más cerca de ofrecer atributos transaccionales y transformacionales. Este criterio de ponderación es central en la configuración de este índice de desarrollo del Gobierno Electrónico y es lo que explica que el peso cuantitativo asignado a las etapas superiores, en la estimación de

la e-valor, sea mayor al correspondiente a las etapas iniciales. La ponderación asignada es mostrada en la Tabla 1.

Tabla 1
Ponderación por etapa de servicio electrónico

Etapas de desarrollo	Ponderación
Oferta Presencial	0,25
Oferta de Información Urbana	0,50
Oferta de Interacción	0,75
Oferta Transaccional	1,00
Oferta Transformacional (e-democracia)	1,25

Cada una de las etapas del desarrollo del Gobierno Electrónico municipal, presentadas en la Tabla 1, es a su vez dividida en una serie de componentes para estimar los indicadores asignados a cada municipio. La Tabla 2 presenta los componentes de cada etapa. Cada fase está conformada por una serie de atributos, cuya presencia permite la definición del valor de la fase. Estos atributos son definidos como variables dicotómicas, las cuales toman valores de cero (0) o uno (1) dependiendo de si el atributo está o no presente en cada uno de los municipios estudiados.

Tabla 2
Componentes etapas de desarrollo
del gobierno electrónico municipal

Etapas de desarrollo	Componentes
Presencia	Logo
	Mapa del Sitio Web
	Buscador
	Boletín Municipal
	Contactos
Información Urbana	Mapas
	Información de Transporte
Interacción	Correo Electrónico
	Número Telefónico
	Personalización
	Pagos por red
Transacción	Carpeta Ciudadana
	Certificado Digital
	Seguimiento
	Trámites en-línea
	Móvil
e-democracia	Participación ciudadana

El siguiente ejemplo puede ilustrar el uso de este tipo de variables: supongamos el caso de la variable “Buscador” en la fase de presencia. Esta variable es igual a uno (1) para un municipio si su página Web ofrece la posibilidad de realizar búsquedas internas, o es igual a cero (0) si el sitio no ofrece al usuario esta posibilidad.

Este procedimiento es aplicado para cada uno de los atributos evaluados, lo cual permite consolidar el valor de una fase como la suma de los atributos presentes en esta. Un ejemplo permitiría explicar mejor la manera como se agregan los valores en cada etapa, dependiendo de la existencia de los atributos evaluados en cada portal.

Para ello se utilizan los casos de las Alcaldías de Valencia y San Fernando de Apure. En el caso de la etapa 1 (presencia), se tiene un total de cinco atributos a ser evaluados: Logo o identificación de la alcaldía, Mapa del Sitio Web, Buscador, Boletín Municipal y Contactos. Mientras la alcaldía de Valencia muestra todos los atributos evaluados (cinco de cinco) y entonces le corresponde un valor de esta fase igual a cinco (5), la alcaldía de San Fernando de Apure muestra sólo “logo” y “contactos”, por lo que el valor de esta fase es igual a dos (2).

Una vez estimados los valores de cada municipio en todas las etapas, los valores se promedian utilizando las ponderaciones asignadas a las diferentes etapas de desarrollo del Gobierno Electrónico, para configurar el indicador final.

Como se ha discutido previamente, las ponderaciones se han definido para reflejar la importancia creciente de cada etapa adicional, en términos de las posibilidades ofrecidas por el portal municipal a los ciudadanos. Así, a las cinco fases (Presencia, Información urbana, Interacción, Transacción y Democracia electrónica) se les han asignado pesos de 0,25; 0,5; 0,75; 1,00; y 1,25, respectivamente. Estas ponderaciones reflejan la importancia relativa de cada fase bajo el supuesto de que cada una de ellas tiene una importancia creciente en la configuración de un índice del desarrollo del Gobierno Electrónico municipal (Esteves, 2005).

Evaluación de las fuentes de información y de los datos disponibles

El paso siguiente en la realización de la medición consistió en la evaluación de los portales de las alcaldías de Venezuela, con miras a clasificar a cada una de estas de acuerdo a los atributos descritos en la metodología.

El universo de estudio se definió por la totalidad de las 337 alcaldías de Venezuela. Existen tres iniciativas digitales que contienen información sobre el universo de estudio. Estos son los portales Alcaldía Digital (www.alcaldias.gov.ve), Alcaldías de Venezuela (www.alcaldias.com) y el índice de poderes del Directorio de Gobierno Electrónico-Venezuela cuya dirección web es la siguiente: www.gobiernoenlinea.gob.ve/directorioestado/

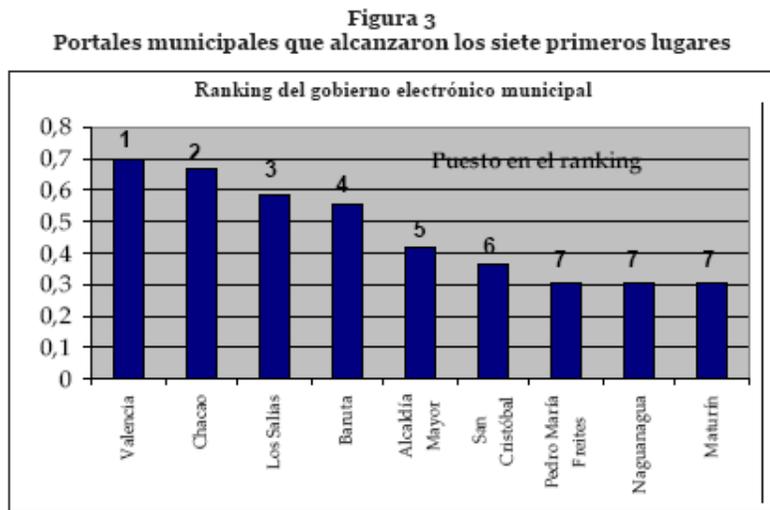
Se consideró partir de la fuente Alcaldía Digital, como la fuente oficial contenida en el Portal Gobierno en Línea de Venezuela, y utilizar el portal Alcaldías de Venezuela como una fuente alternativa que permitiera evaluar posibles disparidades o diferencias en las páginas Web de las alcaldías vinculadas con ambos portales. Los datos encontrados en uno y otro portal fueron totalmente consistentes.

En el índice de poderes del Directorio de Gobierno Electrónico-Venezuela se observa un fichero con la totalidad de las alcaldías del país y un link con aquellas que tienen página Web. De las 337 Alcaldías presentes en el fichero, un 87% tiene dominio asignado (294); y un 13% aún no lo tiene (43). De esta manera, la muestra evaluada en el presente estudio está restringida a las 294 alcaldías que poseen formalmente una página Web.

Para la evaluación de los portales correspondientes a cada alcaldía, se utilizó el criterio de privilegiar el destino definido por cada alcaldía. En aquellos casos en que la página con URL oficial redirecciona a otra dirección, se tomó la dirección final como la escogida por la alcaldía correspondiente para basar la comunicación con sus ciudadanos, y por ende como la página a ser evaluada.

Resultados

Una vez aplicada la metodología descrita arriba a la muestra se obtuvo un ranking de los portales de gobiernos locales en Venezuela. La Figura 3 muestra los resultados obtenidos por los nueve portales municipales que encabezan la evaluación.



Fuente: cálculos propios

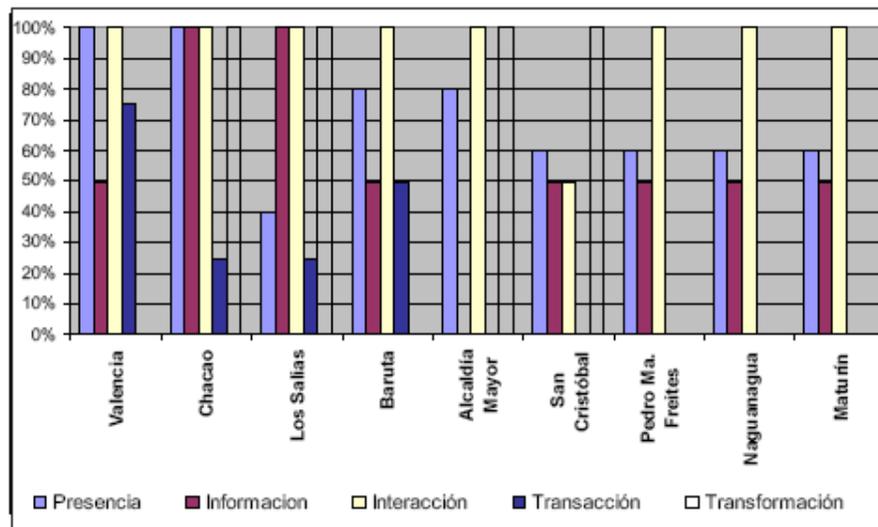
La Figura 3 ilustra de manera gráfica los resultados correspondientes a los portales que alcanzaron los siete primeros puestos en el estudio. Del total de municipios evaluados, el 83% tenía presencia en la red para la fecha de corte (1° de septiembre de 2006), 61% ofrecía posibilidades de interacción en-línea, 1% mostraba atributos o mecanismos transaccionales y sólo cuatro alcaldías ofrecían mecanismos de participación. La Tabla 3 muestra el detalle numérico del puntaje alcanzado por estos portales.

Tabla 3
E-valor para las alcaldías más destacadas

Alcaldía	e-valor
Valencia	69,4%
Chacao	66,7%
Los Salias	58,3%
Baruta	55,6%
Alcaldía Mayor	41,7%
San Cristóbal	36,1%
Pedro María Freites	30,6%
Naguanagua	30,6%
Maturín	30,6%

El máximo puntaje que puede obtener el portal de las alcaldías evaluadas, si satisface todos los requerimientos de la evaluación, es cien (100) por ciento. De este total asequible, Las agencias estudiadas obtuvieron valores que fluctúan entre 69,4% y 2,8%.

Figura 4
Puntaje en atributos para los portales mejor clasificados



Fuente: Cálculos propios

Como se observa en la Figura 4, la alcaldía de la ciudad de Valencia tiene el portal que obtuvo la evaluación más alta de la muestra estudiada. Este portal municipal obtuvo clasificaciones de 100% en atributos presenciales, 50% en información urbana, 100% en los atributos correspondientes a la etapa de interacción y 75% de los atributos transaccionales. Para el

momento de la medición, esta alcaldía no mostraba atributos en la fase de transformación o democracia electrónica.

La siguiente posición le corresponde al portal de la alcaldía de Chacao. Si bien este portal muestra la totalidad de los atributos en las primeras tres fases y en la última, es penalizado por la metodología al obtener un puntaje relativamente bajo en la etapa transaccional.

El portal del municipio Los Salias, del estado Miranda, ocupa el tercer lugar con total puntaje en las etapas de información urbana, interacción y transformación. Las siguientes alcaldías especificadas aquí, presentan menores alcances en sus atributos globales, tal como lo revela la Figura 4.

¿Cuánto afectan las ponderaciones?

Al observar los resultados de las alcaldías más destacadas es inevitable preguntarse acerca de la manera cómo las ponderaciones especificadas influyen en el resultado del estudio. Como se ha señalado, para calibrar los atributos en cada una de las fases se ha seguido la estructura de ponderaciones usada por Esteves (2005), la cual supone un orden creciente linealmente de la importancia relativa de cada fase o etapa.

Para dar respuesta a este interrogante, se procedió a realizar un análisis de sensibilidad basado en variaciones de los esquemas de ponderaciones de las cinco etapas del desarrollo del Gobierno Electrónico municipal. Para ello, se definió el esquema original de ponderaciones como el punto de referencia, y se realizaron tres nuevas estimaciones del valor electrónico de desarrollo para cada uno de los portales evaluados, usando esquemas de ponderaciones alternativos.

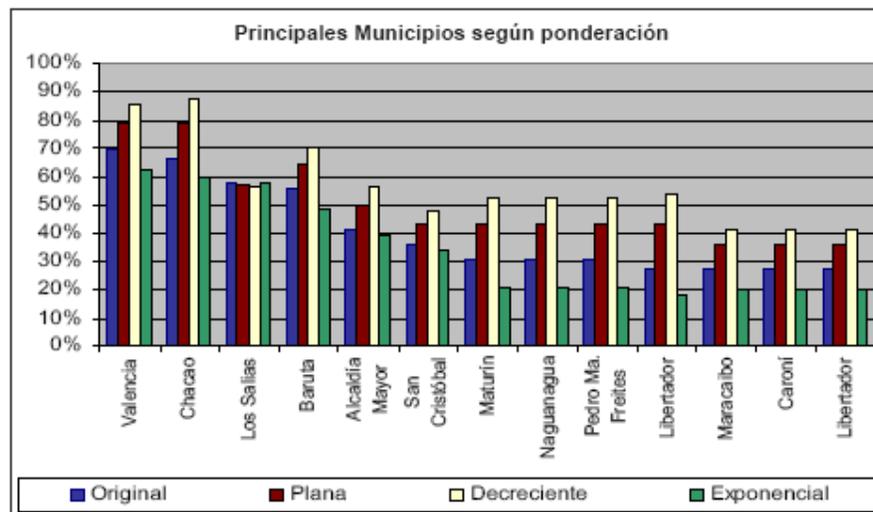
Las mediciones alternativas responden a los siguientes esquemas de ponderaciones: a) ponderación plana, lo cual implica que cada etapa tiene exactamente la misma ponderación; b) ponderación decreciente, lo cual supone que las primeras etapas tienen más peso que las

etapas finales, asumiendo que los “primeros pasos” son mucho más valiosos y representativos que los desarrollos ulteriores, y c) ponderación exponencial, la cual supone que las etapas deben tener pesos crecientes, tal como en el esquema de referencia, pero que el crecimiento de tales pesos debe ser exponencial más que lineal como en el esquema original.

La Figura 5 muestra las variaciones encontradas bajo cada uno de los esquemas de ponderaciones. Como se observa, la variación del esquema de ponderaciones, aunque introduce algunos cambios, no altera de manera significativa la distribución original. En el esquema de ponderaciones planas o constantes, sólo ocurre un “enroque” entre los portales de Baruta y Los Salías, en el esquema decreciente se intercambian Chacao y Valencia y Los Salías y Baruta, y en el esquema exponencial no se altera el orden original. Aparte de estos cambios observados, sólo requieren mención los incrementos observados por otras alcaldías como Libertador (Caracas), Maracaibo, Caroní y Libertador (Mérida).

Estos resultados sugieren que la metodología se muestra robusta, al no presentar cambios drásticos bajo los esquemas alternativos de ponderaciones modelados.

Figura 5
Análisis de sensibilidad del esquema de ponderaciones



Fuente: Cálculos propios

Conclusiones

La investigación presentada en este artículo es una aproximación preliminar al estudio del desarrollo del Gobierno Electrónico municipal en Venezuela. Como se ha discutido antes, el portal del municipio Valencia es líder en desarrollo del Gobierno Electrónico municipal en Venezuela.

En general, esta condición se mantiene en tres de los cuatro esquemas alternativos de ponderaciones ensayados. A esta agencia le siguen, en orden decreciente, Chacao, Los Salias, Baruta, Alcaldía Mayor, San Cristóbal, Pedro María Freites (Cantaura, Edo. Anzoátegui), Naguanagua (Carabobo) y Maturín. En términos generales puede afirmarse que el Gobierno Electrónico municipal en Venezuela se encuentra entre las etapas de interacción y transacción, con algunos casos que incursionan en atributos de democracia electrónica.

Referencias

- Backus, Michiel. (2001). *E-governance in Developing Countries*, The International Institute for Communication and Development, IICD, Research Report (3). [Documento en línea] Disponible: <http://www.ftpiicd.org/files/research/reports/report3.pdf> [Consulta: 2006, noviembre, 18]
- Baum, Christopher y Di Maio, Andrea. (2000). *Gartner's Four Phases of E-Government Model*. GartnerGroup RAS Services Research (Note TU-12-6113). 2000, noviembre 21.
- Esteves, José. (2005). *Análisis del Desarrollo del Gobierno Electrónico Municipal en España, Madrid, octubre de 2005*. Papel de Trabajo, Cátedra Software AG - Alianza Sumaq en eGovernment.
- Leenes, R. (2004). *Local e-Government in the Netherlands: From Ambitious Policy Goals to Harsh Reality*. The Institute of Technology Assessment of the Austrian Academy of Science. [Documento en línea] Disponible: http://epub.oeaw.ac.at/ita/ita-manuscript/ita_04_04.pdf [Consulta: 2006, diciembre 04]
- Center for Democracy & Technology –CDT- (2002). *The E-Government Handbook for Developing Countries*, Information for Development Program, World Bank. [Documento en línea] Disponible: <http://www.cdt.org/egov/handbook/2002-11-14egovhandbook.pdf> [Consulta: 2006, noviembre, 22]
- Centro Nacional de Tecnologías de Información (2005). *Directorio de Gobierno Electrónico Venezuela 2005*. [Documento en línea] Disponible: http://www.gobiernoenlinea.gob.ve/directorioestado/pdf/Directorio_1ra_parte_Plan_Nacional_hasta_Experiencias_Exitosas.pdf [Consulta: 2006, mayo, 22]

Capítulo V

Gobierno Electrónico: ¿Ciberdemocracia en Venezuela?

Andrés Cañizález

CIC-UCAB

Este artículo se divide en dos partes, en la primera se hace un rápido e inacabado repaso de algunos puntos de vista acerca del fenómeno del Gobierno Electrónico y sus principales características; en la segunda parte se hace una evaluación –a partir de un instrumento en construcción- de una serie de portales oficiales de Venezuela, para ver si cumplen o no con algunos de los postulados teóricos propuestos en la primera parte.

Para la segunda parte, resultó invaluable la colaboración, en diversos momentos, de varias asistentes de investigación adscritas al Centro de Investigación de la Comunicación de la Universidad Católica Andrés Bello (CIC-UCAB), con lo cual podemos presentar un balance comparativo del período 2006-2010.

¿Hacia la ciberdemocracia?

Es necesario recalcar que la sola implantación de las nuevas tecnologías no resuelve problemas de fondo en las sociedades, en las que operan mecanismos no democráticos para el ejercicio del poder o en las que están presentes grandes desigualdades de orden socioeconómico (Cañizález, 2006).

De tal forma que la revolución tecnológica, a la que asistimos en estos tiempos, para el ejercicio político por un lado puede significar “más poder para los ciudadanos y puede hacer más eficiente la labor de las instituciones públicas”; sin embargo no debe soslayarse el hecho de que tales posibilidades se circunscriben a grupos reducidos, en contextos como el latinoamericano: “Si efectivamente acerca las instituciones a las personas y fortalece las redes ciudadanas

aumentando sus capacidades operativas y de influencia, ¿qué efectos públicos pueden esperarse en sociedades divididas por la brecha digital?” (Araya Dujisin, 2005: 57).

En América Latina el promedio de personas con acceso a Internet (que podríamos considerar una medida de posibilidades de participación) es del 6% de la población, mientras que en naciones “como Canadá, Estados Unidos y Suecia más del 50% de la población accede a Internet” (Araya Dujisin, 2005: 58). Eso de por sí constituye un serio reto si ubicamos como meta el ejercicio de derechos ciudadanos a través del uso de las nuevas tecnologías.

Pero el problema de la brecha digital tiene una dimensión de mayores carencias en la generación de contenidos, pues de muy poco valdría –en aras de consolidar participación– que las personas tengan facilidades de acceso a Internet, por ejemplo a través de Infocentros, si en la práctica la navegación se limita al chat, al correo electrónico o a los juegos en red, como viene sucediendo en nuestro país. Para dar el salto en materia de contenidos, en contextos de desigualdad y falta de acceso, es necesaria una política de promoción por parte del Estado.

Entretanto, pese a la brecha digital estamos asistiendo a una significativa extensión en el uso de las nuevas tecnologías por parte de los ciudadanos en América Latina. Particularmente llamativa ha sido la explosión que ha representado Internet en abrir posibilidades para la interconexión, con sus diferentes herramientas no sólo para la circulación masiva de información (páginas web, blogs), sino también para apuntalar nuevas experiencias comunicacionales de lo que se ha llamado comunidades virtuales o redes sociales (twitter, facebook).

Sin perder de vista la falta de acceso que aún caracteriza a la mayoría de la población latinoamericana, al iniciarse la segunda década del siglo XXI, es importante pasearse por el debate que acompaña a esta expansión del uso de Internet, entre los estudiosos de la comunicación democrática en América Latina. Cuando se plantea el potencial democratizador de las comunicaciones con Internet hay al menos dos grandes opiniones contrapuestas entre los estudiosos (Corredor, 2003: 9), visiones confrontadas que también se expresan en América Latina.

Quienes lo miran positivamente consideran que Internet impulsa la circulación de información de interés público, de esa forma alimenta el debate ciudadano y por tanto fortalece la democracia; empero, quienes cuestionan el potencial democrático de la red apuntan a una sobrerrepresentación en Internet de ciertos temas que no siempre está ligada a los intereses ciudadanos y un acceso atomizado que no favorece la discusión pública.

Partiendo desde el punto de vista de la participación ciudadana, y con una mirada más bien escéptica, hay una doble combinación de factores que harían difícil la consolidación de Internet como la anhelada ágora pública de nuestro tiempo. Por un lado, el número de ciudadanos que participan actualmente en los espacios de debate político y ciudadano es reducido, se trata francamente de una minoría; en tanto, la tendencia creciente de personas que se suman al mundo virtual lo hacen principalmente por razones lúdica, es decir no están buscando participar de los debates políticos (Canelón, 2003: 14).

Pese a tales objeciones, sin embargo, el propio desarrollo de las TIC aplicado a experiencias de Gobierno Electrónico, por ejemplo, han llevado a autores, tal es el caso del español José Luis Dader, a sostener que si hay condiciones para hablar de una ciberdemocracia en nuestro tiempo (Dader, 2001).

Sobre el tema, sin embargo, existen diferentes perspectivas. Para los gobiernos, al menos así se evidencia a partir de las dos Cumbres de la Sociedad de la Información, patrocinadas por UNESCO, la preocupación principal parece centrarse en la brecha digital; en tanto, desde las organizaciones no gubernamentales y grupos ciudadanos el debate gira en torno a “la figura de un nuevo derecho, el derecho a no ser excluido de la sociedad de la información” (Araya Dujisin, 2005: 59).

Como sabemos, dicha exclusión en el terreno digital, se suma y generalmente se superpone a las exclusiones y desigualdades que están presentes a lo interno de nuestras sociedades, o en un plano más global entre países.

El tema no es meramente técnico o secundario. Cuando pensamos en la posibilidad de que los ciudadanos realicen gestiones en línea, como pagar impuestos o tramitar el pasaporte, la calidad de la conexión cuenta. Una persona con una conexión precaria, si es que cuenta con ella, tendrá siempre menores posibilidades de involucrarse que aquel que tiene por ejemplo un servicio de banda ancha.

A nivel global, la importancia que ha venido cobrando la red de Internet, entre quienes tienen acceso a ella, despertó muchas esperanzas sobre el impacto que tendría en el ejercicio de la política y por tanto en el debate democrático.

Visto desde ambas orillas, en primer término las posibilidades del Gobierno Electrónico desde el Estado podría aumentar “la eficiencia en la gestión mediante la automatización de procesos y la integración informática de distintos servicios”, teniendo como resultados “en el mediano plazo importantes ahorros, mayor transparencia y mayor cercanía a la ciudadanía” (Araya Dujisin, 2005: 62).

Desde la perspectiva ciudadana, en tanto, la implementación de este mecanismo digital abriría “la posibilidad de participar en el diseño de políticas públicas, poder comunicarse directamente con las autoridades, generar reclamos y fiscalizar la labor pública” (Araya Dujisin, 2005: 62). Sin duda, todo ello está planteado en términos de promesas, partiendo de las potencialidades que brinda la tecnología, pero la implementación de mecanismos para facilitar la participación ciudadana requiere de decisiones de política de Estado, y no siempre el Estado alienta iniciativas que impliquen un descentramiento del poder.

A partir de la evaluación de experiencias de Gobierno Electrónico en países iberoamericanos (Tesoro, 2005: 83), se establecieron dos índices que justamente apuntan a evaluar la decisión de política de Estado que debe acompañar a estos procesos, que si bien tienen un eje tecnológico son procesos fundamentalmente políticos, en la medida en que pueden resituar la relación entre gobernantes y gobernados.

El primero se conoce como Disposición para el Gobierno Electrónico (DGE), y se refiere “a la capacidad de cada país para desarrollar, sustentar y proveer, a los distintos segmentos de su población, acceso oportuno en línea a información y servicios útiles y relevantes para satisfacer las necesidades vitales”. Este indicador se relaciona con el índice de disposición para el Gobierno Electrónico, que difundiera la Organización de las Naciones Unidas en el año 2003, y el cual se construyó tomando en cuenta tres aspectos “presencia de los gobiernos en la red, infraestructura de telecomunicaciones, y capital humano”.

El segundo índice es el de Probidad Pública (PP), que remite a la “rectitud, integridad y diligencia manifiestas por los representantes y funcionarios de los poderes del Estado para servir a los ciudadanos y preservar sus garantías y derechos dentro de un marco jurídico-institucional respaldado por el conjunto de las instituciones republicanas”, y para ello se toma como referencia el índice de percepción de la corrupción elaborado por la organización Transparencia Internacional (Tesoro, 2005: 83).

Países	Índice PP 2004	Índice DGE 2003
Suecia	9,2	8,4
Australia	8,8	8,3
Dinamarca	9,5	8,2
Chile	7,4	6,7
Ecuador	2,4	3,7
Venezuela	2,3	3,6
Guatemala	2,2	3,2

Fuente: Tesoro, 2005: 83.

Se escogieron los tres países que encabezan la combinación de ambos índices. Chile es el país latinoamericano con mayor puntuación, mientras que Venezuela sólo aparece por encima de Guatemala, Nicaragua y Honduras, cuando se mira al conjunto de naciones latinoamericanas.

Tomando como referencia el índice DGE es evidente que en nuestro país no existe una clara disposición a impulsar prácticas de Gobierno Electrónico.

Hemos venido sosteniendo que las nuevas tecnologías pueden facilitar procesos democráticos, con mayor participación ciudadana. La implementación de tales mecanismos se puede producir en diferentes niveles, que si se ven concatenadamente entonces podríamos pensar en que efectivamente hay una decisión de política de Estado, para impulsar el Gobierno Electrónico.

De acuerdo con María Ángela Petrizzo Páez (2005: 90), pueden identificarse cuatro fases en este proceso, que persigue no sólo que el Estado llegue a los ciudadanos, “sino que además sea capaz de idear los medios para que éstos sean escuchados y puedan tener injerencia en la vida pública participando a través de ellas”:

Profundidad de la aplicación de las nuevas tecnologías en la administración pública	
Fase	Componentes
Información Básica	Presencia en medios electrónicos. Digitalización de información.
Interacción	Buzón de sugerencias, foros, comunidades temáticas.
Transacción	Recaudación de impuestos, pagos, solicitud de documentos.
Transformación	Modernización y actualización de los procesos internos.

Sin duda, para la mayoría de nuestros países el principal desafío consiste en “el desarrollo e implementación de políticas públicas que pongan las ventajas de la era digital al alcance de todos los ciudadanos”. Esa promoción universal del acceso y uso de las nuevas tecnologías de información, debe estar acompañada de la “la facilitación de los servicios públicos en línea, a fin de promover una administración eficiente y transparente” (Frey, 2005: 112)

Premisas del Gobierno Electrónico

El Gobierno Electrónico puede definirse como el uso de las tecnologías de información y comunicación “por parte de los gobiernos a través de la mejora de su gestión interna, de la oferta

de servicios e información y de los sistemas de intercambio e interacción con los ciudadanos y con las organizaciones públicas y privadas” (Serna, 2002: 1).

El concepto de tecnologías de información y comunicación (TIC) no se limita a la red de Internet con sus portales web, están también los correos electrónicos, el teléfono móvil celular, televisión por cable, vídeo conferencias, entre otras opciones (Serna, 2002: 2). Cada una de estas dimensiones podría generar dinámicas con las cuales el Estado no sólo informe a sus ciudadanos, sino que logre mecanismos de participación ciudadana.

De forma evidente se han hecho más inclusivas las concepciones sobre lo que se entiende por Gobierno Electrónico, “lo cual se fundamenta en la previsión de un uso cada vez más integrado de las tecnologías” (Criado Grande, 2002: 5). Para reconocidos autores como José Luis Cebrián, tal integración no sólo incluye a las nuevas tecnologías digitales, sino que describe el gran avance dado, por ejemplo en Internet, que ha logrado “abrazar armoniosamente todas las tecnologías previas” (Criado Grande, 2002: 5).

Por su parte, la División de Tecnología de Información del Banco Interamericano de Desarrollo define el Gobierno Electrónico como la habilidad gubernamental en proveer servicios de forma electrónica, teniendo como resultados un aumento en la gestión pública y una mejora de los servicios de cara a los ciudadanos (Rodal, 2003: 3).

En este terreno de la conceptualización de Gobierno Electrónico, que parece estar en construcción como su propia práctica, algunas definiciones insisten en la dimensión de la mejora de servicios para el ciudadano, en tanto que la del Gartner Group, tal como recalca Criado Grande (2002: 5), considera la importancia del cambio y la transformación institucional, así como la articulación de consensos entre aquellos agentes e intereses que resultan fundamentales para lograr el éxito en el proyecto.

Evaluación de portales venezolanos

Como hemos señalado, la experiencia -en diversas áreas- viene a demostrar que la sola existencia de nuevas tecnologías en sí misma no constituye un cambio sustantivo en las relaciones de poder, sea éste económico, político o cultural. Nadie puede discutir hoy que la revolución tecnológica, especialmente en las últimas dos décadas, transformó de forma evidente diversos procesos de interacción comunicativa y ello salta a la vista con el uso que tienen la red de Internet o la telefonía móvil celular.

Sin embargo, aún están distantes de cumplirse –al menos en Venezuela- ciertos postulados que apunten, a través de la figura de Gobierno Electrónico, a ampliar la participación ciudadana con mecanismos democráticos que se asienten en las nuevas tecnologías.

El gobierno de Hugo Chávez, sin duda, le ha destinado recursos a la temática y eso se evidencia con la existencia de portales asociados a diversos organismos públicos, la creación de Infocentros y una serie de decisiones oficiales en materia de implementación tecnológica. Empero, una rápida evaluación permite evidenciar que persiste en muchas instancias del Estado una lógica informativa, con una vocación unidireccional sin propiciar la participación y el debate – pese a que existe un discurso que ampararía tales dimensiones-, y que por lo tanto no genera otras prácticas sociales y ciudadanas de lo que se viene conociendo internacionalmente como Gobierno Electrónico.

La evaluación de una serie de portales del Estado venezolano comenzó a realizarse en junio de 2006, como parte de las actividades investigativas del Centro de Investigaciones de la Comunicación de la Universidad Católica Andrés Bello (CIC-UCAB). La ejecución del monitoreo ha estado a cargo de las asistentes Ysabel Vioria, Fátima Arévalo, Mariana Fernández y Lucía León. Por otra parte, el instrumento aplicado se construyó a partir de la revisión de fuentes diversas, y se trata de un instrumento aún en etapa de perfeccionamiento.

Instrumento

Escala de evaluación:

E = Excelente (3 puntos)

B = Bueno, pero mejorable (2 puntos)

R = Regular (1 punto)

NA = No Aplica. No está presente en la página (0 puntos)

La suma de todas las categorías revisadas otorga una puntuación máxima de 33 puntos. Esto lo consideramos igual a 1.

Categoría	Ítem	Puntaje				Observaciones
		E	B	R	NA	
Información	Indica número de visitantes					
	Naturaleza Divulgativa/Informativa					
	Actualización					
Interactividad	Correo electrónico					
	Foros					
	Encuestas					
	Chat					
	Condiciones de participación					
Políticas	Política Editorial					
	Condiciones de uso					
	Incidencia de la participación					

La selección de entidades a analizar se decidió partiendo de la premisa de que, por su naturaleza, debían ser dependencias con canales para la información y/o participación de los

ciudadanos. Se incluyó, en tal sentido tanto a la Asamblea Nacional como la Presidencia de la República, junto a los ministerios de Información y Comunicación, Cultura y del Interior y Justicia. Por el carácter de su función pública, también se evaluaron los portales de la Defensoría del Pueblo y del Ministerio Público (Fiscalía).

Es necesario indicar que cabría un análisis más específico en algunos portales como son los del SENIAT, DIEX y CADIVI, ya que en éstos sitios web los ciudadanos venezolanos pueden realizar diversas gestiones en línea. Por su especificidad, debería ser un análisis transaccional, que comprenda la revisión de cómo se efectúan las transacciones con el Estado a través de estos portales.

Ministerio de Información y Comunicación

<http://www.minci.gob.ve>

Categoría	Ítem	Puntaje				Observaciones
		E	B	R	NA	
Información	Indica número de visitantes				X	
	Naturaleza Divulgativa/ Informativa	X				
	Actualización	X				Los contenidos son actualizados diariamente.
Interactividad	Correo electrónico		X			Sólo cuenta con una dirección de correo que se genera al entrar en el apartado "contáctenos".
	Foros				X	
	Encuestas				X	
	Chat				X	

	Condiciones de participación				X	
Políticas	Política Editorial				X	
	Condiciones de uso				X	
	Incidencia de la participación				X	

Puntuación: 0,24

Evolución del puntaje obtenido:

Junio 2006	Diciembre 2006	Julio 2007	Abril 2008	Abril 2010
0,27	0,21	0,18	0,18	0,24

Presidencia de la República – NO ABRE

<http://www.venezuela.gob.ve/>

Categoría	Ítem	Puntaje				Observaciones
		E	B	R	NA	
Información	Indica número de visitantes					
	Naturaleza Divulgativa/ Informativa					
	Actualización					
Interactividad	Correo electrónico					
	Foros					
	Encuestas					
	Chat					
	Condiciones de participación					
Políticas	Política Editorial					
	Condiciones de uso					
	Incidencia de la participación					

Puntuación: 0,24

Evolución del puntaje obtenido:

Junio 2006	Diciembre 2006	Julio 2007	Abril 2008	Abril 2010
0,15	0,15	0,12	0,21	No abrió al momento de la

El Gobierno Electrónico en Venezuela: Balance y perspectivas

				evaluación.
--	--	--	--	-------------

Asamblea Nacional

<http://www.asambleanacional.gov.ve/>

Categoría	Ítem	Puntaje				Observaciones
		E	B	R	NA	
Información	Indica número de visitantes				X	
	Naturaleza Divulgativa/ Informativa		X			Sólo diarios de debates y algunos documentos relacionados.
	Actualización			X		No es actualizada desde el 2000
Interactividad	Correo electrónico				X	
	Foros				X	
	Encuestas				X	
	Chat				X	
	Condiciones de participación				X	
Políticas	Política Editorial				X	
	Condiciones de uso				X	
	Incidencia de la participación				X	

Puntuación: 0,09

Evolución del puntaje obtenido:

Junio 2006	Diciembre 2006	Julio 2007	Abril 2008	Abril 2010
0,33	0,30	Página en mantenimient	0,21	

El Gobierno Electrónico en Venezuela: Balance y perspectivas

		o	0,09
--	--	---	------

Fiscalía General de la República

<http://www.fiscalia.gob.ve>

Categoría	Ítem	Puntaje				Observaciones
		E	B	R	NA	
Información	Indica número de visitantes				X	
	Naturaleza Divulgativa/ Informativa	X				
	Actualización	X				
Interactividad	Correo electrónico		X			Al igual que otros sitios del Gobierno, la Fiscalía ofrece un correo electrónico general, para que el público establezca contacto con el organismo a través de él.
	Foros				X	Se prestan espacios para la expresión de los usuarios sobre temas delimitados por el sitio
	Encuestas				X	
	Chat				X	
	Condiciones de participación				X	
Políticas	Política Editorial				X	
	Condiciones de uso				X	
	Incidencia de la participación				X	

Puntuación: 0,24

Evolución del puntaje obtenido:

Junio 2006	Diciembre 2006	Julio 2007	Abril 2008	Abril 2010
0,39	0,33	0,27	0,24	0,24

Defensoría del Pueblo

<http://www.defensoria.gob.ve>

Categoría	Ítem	Puntaje				Observaciones
		E	B	R	NA	
Información	Indica número de visitantes				X	
	Naturaleza Divulgativa/ Informativa	X				
	Actualización	X				
Interactividad	Correo electrónico				X	No indica ninguna sección de "contáctenos", sólo indica números telefónicos.
	Foros				X	
	Encuestas				X	
	Chat				X	
	Condiciones de participación				X	
Políticas	Política Editorial				X	
	Condiciones de uso				X	

	Incidencia de la participación				X	Tiene un apartado donde se invita a realizar denuncias "ejerce tu estado de justicia", pero el link no lleva a ninguna página ni enlaza a ningún formulario. Sólo indica un número telefónico.
--	--------------------------------	--	--	--	---	--

Puntuación: 0,18

Evolución del puntaje obtenido:

Junio 2006	Diciembre 2006	Julio 2007	Abril 2008	Abril 2010
0,36	0,12	0,18	0,24	0,18

Ministerio de la Cultura

<http://www.ministeriodelacultura.gob.ve>

Categoría	Ítem	Puntaje				Observaciones
		E	B	R	NA	
Información	Indica número de visitantes				X	
	Naturaleza Divulgativa/ Informativa	X				
	Actualización	X				
Interactividad	Correo electrónico	X				Además de un correo general, la web ofrece una sección de "contraloría social", donde el usuario hacer consultas o enviar comentarios. También está publicada la lista protocolar del ministerio (persona, cargo y correo electrónico).

	Foros				X	
	Encuestas				X	
	Chat				X	
	Condiciones de participación				X	
Políticas	Política Editorial				X	
	Condiciones de uso				X	
	Incidencia de la participación			X		El usuario cuenta con un espacio para establecer contacto con los responsables (contraloría social), pero no se indica el destino de esa participación, ni sus incidencias.

Puntuación: 0,30

Evolución del puntaje obtenido:

Junio 2006	Diciembre 2006	Julio 2007	Abril 2008	Abril 2010
0,36	0,33	0,24	0,27	0,30

Ministerio de Interior y Justicia

<http://www.mij.gov.ve/>

Categoría	Ítem	Puntaje				Observaciones
		E	B	R	NA	
Información	Indica número de visitantes	X				
	Naturaleza Divulgativa/ Informativa	X				
	Actualización	X				
Interactividad	Correo electrónico		X			Cuenta con la sección “contactenos”, pero no indica expresamente la dirección de correo electrónico.
	Foros			X		Existe la sección de Foros, pero sólo hay uno publicado que no tiene nada que ver ni con el ministerio ni con la gestión gubernamental. Tampoco hay respuesta ni participación.
	Encuestas				X	
	Chat				X	
	Condiciones de participación				X	
Políticas	Política Editorial				X	
	Condiciones de uso				X	

	Incidencia de la participación			X		Toda la participación se centra en lo presencial. Los anuncios e invitaciones que hace la web están relacionadas con la participación física. No hay ninguna sistematización de los resultados de dichas invitaciones.
--	--------------------------------	--	--	---	--	--

Puntuación: 0,39

Evolución del puntaje obtenido:

Junio 2006	Diciembre 2006	Julio 2007	Abril 2008	Abril 2010
0,27	0,15	0,21	0,15	0,39

Ministerio de economía popular

<http://www.minep.gov.ve/>

Categoría	Ítem	Puntaje				Observaciones
		E	B	R	NA	
Información	Indica número de visitantes					
	Naturaleza Divulgativa/ Informativa					
	Actualización					
Interactividad	Correo electrónico					
	Foros					
	Encuestas					
	Chat					
	Condiciones de participación					

Políticas	Política Editorial					
	Condiciones de uso					
	Incidencia de la participación					

Puntuación:

Evolución del puntaje obtenido:

Junio 2006	Diciembre 2006	Julio 2007	Abril 2008	Abril 2010
No se evaluó	0,15	0,12	0,33	No abrió al momento de la evaluación

Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Desarrollo

<http://www.mpd.gov.ve/>

Categoría	Ítem	Puntaje				Observaciones
		E	B	R	NA	
Información	Indica número de visitantes					
	Naturaleza Divulgativa/ Informativa					
	Actualización					
	Correo electrónico					
Interactividad	Foros					
	Encuestas					
	Chat					

	Condiciones de participación					
Políticas	Política Editorial					
	Condiciones de uso					
	Incidencia de la participación					

Puntuación:

Evolución del puntaje obtenido:

Junio 2006	Diciembre 2006	Julio 2007	Abril 2008	Abril 2010
No se evaluó	No logró abrirse al momento de la evaluación.	0,09	0,09	No abrió al momento de la evaluación

El Gobierno Electrónico en Venezuela: Balance y perspectivas

Portal	Junio 2006	Diciembre 2006	Julio 2007	Abril 2008	Abril 2010
Ministerio de Información y Comunicación	0,27	0,21	0,18	0,18	0,24
Presidencia de la República	0,15	0,15	0,12	0,21	No abrió al momento de la evaluación.
Asamblea Nacional	0,33	0,30	Página en mantenimiento	0,21	0,09
Fiscalía General de la República	0,39	0,33	0,27	0,24	0,24
Defensoría del Pueblo	0,36	0,12	0,18	0,24	0,18
Ministerio de la Cultura	0,36	0,33	0,24	0,27	0,30
Ministerio de Interior y Justicia	0,27	0,15	0,21	0,15	0,39
Ministerio de economía popular	No se evaluó	0,15	0,12	0,33	No abrió al momento de la evaluación

Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Desarrollo	No se evaluó	No logró abrirse al momento de la evaluación.	0,09	0,09	No abrió al momento de la evaluación
---	--------------	---	------	------	--------------------------------------

Cuadro Comparativo 2006-2010

Notas finales

La aplicación de este instrumento, obviamente, no es una investigación exhaustiva sobre el tema, pero permite apuntar algunas tendencias en materia de las experiencias venezolanas de Gobierno Electrónico en Venezuela. En junio de 2006 sosteníamos que se trataba de experiencias iniciales, pero luego de cuatro años sin avances sustanciales, y al contrario con notables retrocesos en muchos de los sitios web analizados, podemos sostener que la democracia electrónica en Venezuela es en realidad una quimera.

La mayoría de las páginas públicas siguen siendo un espacio dedicado meramente al eje divulgativo/informativo. En la mayoría de los casos presentados aquí están desaprovechadas una serie de herramientas, propias del medio ambiente digital como serían los foros virtuales, chats o realización de encuestas en línea, que son canales idóneos para recibir puntos de vista y participación de los ciudadanos.

En líneas generales, puede decirse que prevalece una orientación unidireccional: básicamente se ofrece información en una sola dirección. Partiendo de lo revisado en estas páginas web del Estado, parece estar lejana la posibilidad de que a través de esos portales un ciudadano de Venezuela pueda hacer oír su voz, y menos aún incidir en la generación de una política pública.

Ninguno de los portales analizados logra cumplir al menos con un 50% de los criterios establecidos, y ello reafirma lo expresado en los párrafos iniciales: la implantación de nuevas tecnologías en sí misma, no garantiza que se generen mecanismos democráticos, de participación ciudadana, tanto en el control de la gestión pública como en el diseño de políticas.

Un cambio sustantivo requiere de decisiones de política de Estado que apunten a promover genuinamente la participación, y teniendo tal dirección como norte encuentren en las tecnologías digitales un soporte para llevarlo adelante.

Referencias

- Araya Dujisin, Rodrigo. (2005). "Internet, política y ciudadanía". En: *Nueva Sociedad* 195. Pp. 56-71. Caracas: Nueva Sociedad.
- Canelón, Agrivalca. (2003) "Democracia electrónica, crisis de representación y participación ciudadana". En: *Comunicación. Estudios Venezolanos de Comunicación*, 121, pp. 10-16.
- Cañizález, Andrés (2006). "Apuntes venezolanos sobre Gobierno Electrónico. La lejana democracia digital". En: *Palabra Clave*, 9, pp.43-52.
- Corredor, María Daniela. (2003) "De la retórica a la ciberpolítica. Perspectivas de la comunicación política en la democracia mediática". En: *Comunicación. Estudios Venezolanos de Comunicación*, 121, pp. 5-9.
- Dader, José Luis. (2001) "Ciberdemocracia: el mito realizable". En: *Palabra Clave*, 4, pp. 35-50.
- Criado Grande, Ignacio y otros. (2002). "*La necesidad de teoría(s) sobre Gobierno Electrónico. Una propuesta integradora*". Ensayo del XVI Concurso del CLAD sobre la Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. Caracas: Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Versión en línea: www.clad.org.ve
- Frey, Klaus (2005). "Gobernanza electrónica urbana e inclusión digital: experiencias en ciudades europeas y brasileñas". En: *Nueva Sociedad* 196. Pp. 109-124. Caracas: Nueva Sociedad.
- Petritto Páez, María Ángela (2005). "Participación ciudadana y tecnologías de la información y la comunicación: hacia una administración pública relacional". En: *Nueva Sociedad* 195. Pp. 88-101. Caracas: Nueva Sociedad.
- Pocovi, Gertrudis María, y Farabollini, Gustavo Ricardo (2002). "*Gobierno Electrónico: un cambio estructural. La integración de la información como requisito*". Ensayo del XVI Concurso del CLAD sobre la Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. Caracas: Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Versión en línea: www.clad.org.ve
- Rodal, Eduardo (2003). "*Programa para el establecimiento del Gobierno Electrónico en América Latina y el Caribe: conceptos, estrategias y aplicaciones que el Banco Interamericano de Desarrollo viene desarrollando en la región*". Ponencia en el VIII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. Caracas: Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Versión en línea: www.clad.org.ve

Serna, Miquel Salvador (2002). *“Gobierno Electrónico y gobiernos locales: transformaciones integrales y nuevos modelos de relación más allá de las modas”*. Ponencia en el VII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. Caracas: Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Versión en línea: www.clad.org.ve

Tesoro, José Luis (2005). “Probidad, Gobierno Electrónico y modernización de la gestión pública en Iberoamérica: inferencias empíricas”. En: *Nueva Sociedad* 195. Pp. 72-87. Caracas: Nueva Sociedad.

Capítulo VI

Gobierno Electrónico para el empoderamiento local: Hacia una estrategia de inclusión social

Klibis Marín Mejías

Instituto de Periodismo Preventivo (UCM)

María Ángela Petrizzo Páez

Politóloga (Universidad de Los Andes)

Gobierno Electrónico en cápsulas

El ejercicio del gobierno en las últimas tres décadas ha experimentado una progresiva complejización en proporción directa con el también paulatino convencimiento de la búsqueda del Estado de Bienestar como un modelo plausible de atención a las necesidades ciudadanas.

Es así como durante los años 80 del siglo pasado, en el Reino Unido Margaret Thatcher, y en Estados Unidos Ronald Reagan, deciden introducir algunas prácticas administrativas orientadas a reducir gastos en el Estado y a optimizar los procesos y resultados de las actividades administrativas gubernamentales. Ese conjunto de prácticas, que incluía reducción de número de instancias gubernamentales con decisiones como la externalización de servicios, agenciación de instancias específicas y la reorganización de tareas e instituciones, se conoce como Nueva Gestión Pública (*NGP*, *New Public Management Model* en inglés), y ha sido replicado por varios países en aras de reducir los gastos del Estado.

La incorporación de TIC en el ejercicio de actividades gubernamentales haciendo accesibles a ciudadanos y sector privado de la economía los trámites y ejercicio públicos, se enmarca en este conjunto de políticas y decisiones orientadas a mejorar el desempeño gubernamental, aunque su uso es posterior al diseño inicial de las estrategias de NGP.

En este sentido las decisiones políticas impulsadas en Estados Unidos a finales de los 80 del siglo pasado (desde la aprobación de la llamada *Gore Bill* que previó el desarrollo de la infraestructura estatal de información) son un hito importante en la operativización de los beneficios de la transmisión y uso de datos en tiempo real para las actividades administrativas de gobierno. Esto es, palabras más, palabras menos, lo que se conoce como Gobierno Electrónico (Gobierno Electrónico).

Sobre el Gobierno Electrónico, la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico⁵⁷ indica:

A los efectos de la presente Carta Iberoamericana se entienden las expresiones de 'Gobierno Electrónico' y de 'Administración Electrónica' como sinónimas, ambas consideradas como el uso de las TIC en los órganos de la Administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos. Todo ello, sin perjuicio de las denominaciones establecidas en las legislaciones nacionales. (Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, 2007)

De alguna manera muy básica se acepta que el Gobierno Electrónico es el resultado de la aplicación de cualquier TIC o NTIC en la Administración Pública con el propósito de facilitar la actualización y modernización de las prácticas administrativas.

Las estrategias de Gobierno Electrónico conforman "(...) la manera como los gobiernos emplean las nuevas tecnologías para proporcionar a las personas mejor acceso a la información y a los servicios gubernamentales, mejorar la calidad de los servicios y dar más oportunidades para participar en los procesos y en las instituciones democráticas"(López y Leal, 2002).

⁵⁷ Adoptada por la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en Santiago de Chile, 10 de noviembre de 2007. Resolución No. 18 de la Declaración de Santiago.

De la aplicación del Gobierno Electrónico se deriva la disposición y entrega de servicios e información desde el gobierno hasta el público⁵⁸ utilizando para ello herramientas y aplicaciones tecnológicas de distinta índole y con distinto alcance.

Siguiendo esta idea, las estrategias diseñadas en Gobierno Electrónico se dirigen a los siguientes sectores receptores⁵⁹:

1. *Ciudadanos*, siendo los beneficiarios privilegiados de las estrategias de Gobierno Electrónico cuando se refieren a contenidos de información o transacción.
2. *El sector privado*, en cualquiera de sus manifestaciones, de carácter individual o colectivo.
3. *El Estado*, a través de sus propios entes organizacionales (en distintos ámbitos - nacional, regional o local-) o de los funcionarios públicos.

Cada uno de estos sectores se traducen, de algún modo, en una dimensión a través de la cual puede evaluarse al Gobierno Electrónico y su eficacia en el proceso de tender puentes desde y hacia estos.

Al analizar estrategias de Gobierno Electrónico, se les asume como un continuo que parte de una fase presencial y concluye en una fase transformacional; y también se asume que estas fases dentro del continuo pueden presentarse de modo desigual a lo largo del ejercicio de un mismo gobierno. Este es el modelo planteado por Backus (2001) luego de su análisis sobre evidencias de Gobierno Electrónico en países en desarrollo. Backus planteó las siguientes fases del Gobierno Electrónico:

1. *Presencial*, a través de la que se utiliza el Gobierno Electrónico para facilitar el acceso de los ciudadanos a mayor información del gobierno.

⁵⁸ En este contexto, por "público" se entiende a todo actor que esté "fuera" de la Administración Pública (ciudadano, organizaciones no gubernamentales, empresas privadas...)

⁵⁹ La idea de "sector social receptor" es descrita por Fuenmayor (2001), como el ámbito de la sociedad que recibe el producto (bien o servicio) de una organización. Aplicado al análisis del Gobierno Electrónico, podríamos decir que las estrategias diseñadas tienen como sector social receptor en sentido amplio al ciudadano y sus relaciones con el Estado, pero que también comprende particularidades descritas en los sectores que se indican en este apartado.

2. *Interactiva*, que permite capturar la participación de los ciudadanos en el gobierno.
3. *Transaccional*, implica hacer los servicios de gobierno accesibles online.
4. *Transformacional*, es la etapa más refinada y compleja del Gobierno Electrónico que involucra cambios importantes en los modos de funcionamiento de la Administración Pública sostenidos por el uso óptimo de la tecnología y la participación ciudadana.

Como se verá más adelante, estas cuatro fases dentro del continuo son traducidas en variables del instrumento diseñado por las autoras, para la evaluación del Gobierno Electrónico en el Poder Público Nacional.

Buena parte de los estudios sobre y de Gobierno Electrónico, centran sus objetivos y conclusiones en los modos de adaptación de las administraciones públicas a las necesarias estrategias de Gobierno Electrónico. Sin embargo, vale rescatar el sentido bidireccional y relacional que tiene la Administración Pública con respecto a la ciudadanía como sector social receptor, aunque este carácter escasamente se observa de manera natural en el ejercicio de sus funciones.

En otras palabras, con frecuencia las ciudadanas y los ciudadanos operan frente a la Administración Pública y de gobierno sin un sentido claro de corresponsabilidad o pertenencia, y con frecuencia también las instancias públicas no cuidan el fomento y cultivo de sus vínculos con el entorno social.

Con frecuencia también, los estudios sobre Gobierno Electrónico muestran los cursos de acción más necesarios para acometer las reformas en prácticas, instancias y estructuras administrativas a fin de automatizar procesos y optimizar recursos.

Sin embargo, a lo largo de este documento se asume que el Gobierno Electrónico (bien como estrategia, bien como parte y componente vital del sistema administrativo público) no ocurre en un vacío y su análisis debe orientarse, hacia la elaboración de diagnósticos e identificación de estrategias y propuestas sobre cómo incidir en la formación ciudadana, esto es, cómo hacer del

cultivo de ciudadanos informados⁴ una práctica natural del ejercicio gubernamental, que conjugue de modo integral las estrategias de Gobierno Electrónico finalmente diseñadas y adoptadas por las administraciones públicas.

Ciudadanía y empoderamiento

La ciudadanía como concepto ha venido experimentando una progresiva ampliación hacia su sociabilización desde una idea restringida del ciudadano como receptor de derechos y deberes adjudicados por el Estado, a través de un proceso legal o desde su nacimiento, hasta su condición de co-responsable del espacio geográfico que comunitariamente comparte con los otros, pasando por el ejercicio de la ciudadanía como práctica electoral. En otras palabras ha ocurrido un tránsito desde el ciudadano adjetivado, hacia el ciudadano sustantivado⁵.

En este documento, se entiende por “ciudadanía” la idea más sociopolítica y antropológica que estrictamente legal. Hablamos de la *ciudadanía activa*, entendida como el resultado del compromiso permanente del ciudadano con la suerte de su comunidad y entorno social inmediato. Se prefiere ese significado al tradicional legal positivo, porque la ciudadanía se construye más allá de las formas legales asignadas al quehacer individual al ser nombrado “ciudadano” (Baéz-Tello, 2003; Borja, 2002).

Diversos autores como Tomás Rodríguez Villasante (1994), insisten en esta justificación de la participación ciudadana como ejercicio de ciudadanía activa, considerándola como algo más que delegar en unos especialistas de la política o en unos gestores económicos, es el ejercicio del juego libre de las iniciativas de distintos grupos que se sienten responsables y aportan sus propias soluciones, generando una sociedad dinámica y creativa.

⁴ Cuando hablamos de *ciudadanos informados*, no sólo hacemos referencia sólo a la adquisición y manejo de información de distinto orden, referencia y relevancia por parte del ciudadano, sino también al ciudadano que incide de modo consciente en su auto-formación y en procesos de formación de sus propias prácticas ciudadanas (información o formación interna)

⁵ Para una referencia al ciudadano adjetivado y sustantivado, véase Petrizzo y Palm (2010) pág. 186

También J. Ibáñez insiste en la importancia de la participación social para contribuir a la superación de la explotación en los siguientes marcos: en el económico con iniciativas de economía social, con la democratización del mundo laboral, con el cooperativismo, etc.; en el ecológico poniendo límites al crecimiento para hacerlo compatible con el ecosistema; y finalmente, en el cultural con el respeto de los derechos civiles, la democracia participativa en el contexto de la multiplicidad cultural y con el reconocimiento del derecho a la diferencia. (Bañez Tello, 2003)

Como se ve, en términos políticos este compromiso del ciudadano con la construcción de su entorno se traduce, entre otras cosas, en lo que se conoce como participación ciudadana. Al respecto, Maritza Montero (1996) describió la participación como “una relación de mutua transformación: el participante construye y modifica al objeto o hecho en el cual participa, y por el hecho de hacerlo, es también transformado”, participar es también construir y transformar el entorno. La ciudadanía que participa incide en su realidad, lo que significa que incide en sí mismo.

En Venezuela la participación es considerada un derecho consagrado en el artículo 62 de la Constitución Nacional:

Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas. La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica (CRBV, 1999)⁶

Pero además todas las leyes emanadas de la C RBV han destacado la importancia de la participación ciudadana en el país. Hoy día, Venezuela vive un proceso de transformación social sin precedentes. La ciudadanía está aprendiendo modos propios, mixtos y únicos de

⁶ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (1999). Disponible en: <http://www.constitucion.ve/>

organización social y a defender sus propuestas, fiscaliza y exige respuestas de la gestión pública. Por otra parte el Estado ofrece herramientas de participación y organización, sin embargo la respuesta, pronta y adecuada, a varias demandas ciudadanas sigue retrasada.

Cuando miramos a la participación ciudadana al trasluz de la aplicación de estrategias de Gobierno Electrónico, debemos hablar del *civismo digital* que, como acción colectiva, constituye un proceso social influyente en la toma de decisiones de la gestión pública.

Estado, Tecnología y Sociedad no pueden des-reconocerse ni mucho menos asumirse ajenas. Resulta urgente, entonces, el reconocimiento mutuo de los actores vinculados directamente en cada una de estas instancias, para cerrar el círculo y avanzar en el fortalecimiento de la democracia a través de la participación e inclusión ciudadana.

Al respecto se plantea un nuevo paradigma: el Civismo Digital como un modelo que obliga a la sinergia óptima entre el Estado, la Tecnología y Ciudadanía. Se trata de la corresponsabilidad de todos los actores socio-políticos en la toma de decisiones que impacten positivamente, en términos de transparencia, democracia y calidad de vida.

“Civismo Digital es el proceso dirigido a fortalecer las interacciones por vía digital entre sociedad y gobierno, tanto a partir del gobierno como sociedad, para el aprovechamiento masivo de los servicios y prestaciones que hacen posibles dichas interacciones y la mejora continua de dichos servicios y prestaciones, reduciendo la brecha entre lo ofrecido y lo demandado para contribuir a una mejor calidad de la ciudadanía” (Goldstein. 2009).

El Civismo Digital es, más que un concepto, una estrategia que suma la Sociedad del Conocimiento, el ejercicio de la Ciudadanía y el Desarrollo Integral para establecer nuevos modelos en la relación Estado - Ciudadanía.

Este nuevo paradigma plantea la urgente necesidad de formar a los servidores públicos (Funcionarios) y la sociedad (Ciudadanía), los primeros como prestadores del servicio y los segundos como beneficiados de las iniciativas de Gobierno Electrónico. El Civismo Digital, entonces, demanda el inicio del camino que describimos arriba sobre la generación de procesos de formación de ciudadanos in-formados. El resultado de este trabajo deberá, necesariamente, traducirse en empoderamiento ciudadano.

Hace más de treinta años Paulo Freire (1997) habló por primera vez de Empoderamiento como un proceso social liberador, participativo y transformador. Aunque siempre lo hemos leído relacionado a temas de género, lo cierto es que, como concepto e idea, ha tomado relevancia en los últimos años, especialmente en el ámbito tecnológico.

El empoderamiento responde al ejercicio de una ciudadanía corresponsable de su realidad, consciente de la necesidad de participar en la agenda pública en un proceso de estrecha vinculación con el Estado y su gestión.

“La ciudadanía empoderada puede y asume su responsabilidad en el desarrollo de la innovación tanto tecnológica como social y esta innovación sirve a su vez para incrementar el empoderamiento de esa misma ciudadanía al aumentar la capacidad del individuo comprometido. Estaríamos pues hablando en este caso de un círculo virtuoso de innovación para la eficacia”. (Martín, 2010)

Bajo estas premisas pareciera que la pelota está del lado tanto de la ciudadanía como de la generación de prácticas garantes de su ejercicio activo. Los ciudadanos son quienes corresponsablemente deben empoderarse de las herramientas tecnológicas, para transmitir los cambios necesarios en su entorno, y en esto el Gobierno Electrónico pareciera ser la malla que espera a la pelota.

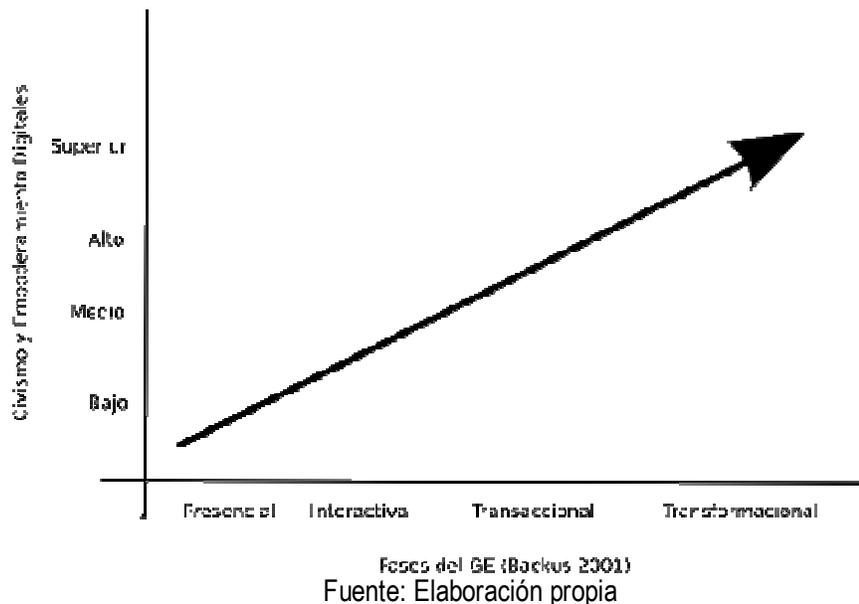
Es menester, entonces, hablar de Civismo y Empoderamiento Digitales, para dar cuenta del fenómeno constructivo de ciudadanos digitales activos plenamente apropiados de las

herramientas tecnológicas de que disponen. El modelo de relación que se plantea, parte del supuesto de que éste se manifiesta en grados de distinta intensidad, a saber:

1. *Bajo*. Caracterizado por ciudadanos poco conocedores tanto de los portales de las distintas instancias gubernamentales y estatales, como de los modos de vinculación digital con éstos. En este contexto el Gobierno Electrónico alcanza un nivel presencial incipiente, poco o totalmente desarrollado, pero no logra trascender su información por otros medios distintos de los digitales, como estrategia de información de su presencia web. Quizás pueda observarse también una nula vinculación de estos ciudadanos con herramientas digitales de web 2.0 e interactivas como chat y mensajería de texto, por ejemplo.
2. *Medio*. Caracterizado por ciudadanos que conocen de modo básico las instancias que tienen presencia web y alguna información que podrían obtener en esos espacios. Por parte del Gobierno Electrónico, es probable que obedezca a desarrollo temprano o completo de la fase interactiva, aunque este nivel de Civismo y Empoderamiento Digitales no implica necesariamente la bidireccionalidad que encierra el nivel transaccional. Podría observarse una mediana vinculación de estos ciudadanos con herramientas digitales de web 2.0.
3. *Alto*. Los ciudadanos con este nivel de Civismo y Empoderamiento Digital muestran un conocimiento amplio de instancias, procedimientos y modos de interacción con el gobierno y el Estado. La estrategia de Gobierno Electrónico garantiza la bidireccionalidad y obedece a un nivel transaccional avanzado o completo. Se observa una activa vinculación de estos ciudadanos con herramientas digitales de web 2.0, por ejemplo, y el ejercicio incipiente del activismo ciudadano digital o ciberactivismo.
4. *Superior*. El ciudadano con un nivel superior de Civismo y Empoderamiento Digitales es capaz no sólo de identificar e interactuar con distintas instancias por vía digital, no sólo conoce de trámites y los cumple utilizando las TIC, sino que se convierte en activo

contralor y observador de su funcionamiento. Por parte del Gobierno Electrónico se observa una etapa transformacional en desarrollo o culminada. Es de esperar una intensiva vinculación de estos ciudadanos con herramientas digitales de web 2.0, por ejemplo, e interacción con las instancias gubernamentales por estas mismas vías facilitando procesos de contraloría social y transformación de prácticas administrativas.

Gráfico N°1 Relación entre Civismo y Empoderamiento Digitales y las Fases de Gobierno Electrónico descritas por Backus.



El gráfico N° 1 ilustra la relación entre el civismo y empoderamiento digital y las fases de Gobierno Electrónico descritas por Backus. Se asume que la culminación de cada una de las fases de Gobierno Electrónico contribuye positivamente con la generación de estrategias de formación de ciudadanos activos y, por extrapolación, realiza un aporte significativo con los grados de Civismo y Empoderamiento Digital observado.

Es por ello que se habla de Bajo, Medio, Alto y Superior como los grados o niveles de Civismo y Empoderamiento Digital observables frente a cada una de las fases del Gobierno Electrónico descritas. En este estudio se parte del supuesto de que esta relación es directa y, casi, proporcional entre las fases de Gobierno Electrónico, descritas por Backus y los grados de Civismo y Empoderamiento Digital.

El Gobierno Electrónico en el Estado venezolano: un análisis sobre el Poder Público Nacional

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece en su Título IV, Capítulo I, artículo 136 “El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral”⁷.

El Poder Público Nacional tiene como principal responsabilidad atender las necesidades ciudadanas a través de cada instancia adscrita a través de los distintos poderes que lo componen. Los ciudadanos activos como cuerpo social, en los últimos 10 años, han replanteado su rol, madurando en su corresponsabilidad con el proyecto nacional.

En este contexto, y visto que el empoderamiento es el resultado de un proceso de progresiva vinculación entre el ciudadano, el Estado y el ejercicio del gobierno resultante, se observa un proceso de autoconstrucción y corresponsabilidad de ciudadanos y Estado sobre la sociedad en la que ocurren.

Como base de este documento, se ha conducido una evaluación de las iniciativas de Gobierno Electrónico adelantadas por el Estado venezolano partiendo del supuesto sobre su incidencia en la potenciación del proceso de empoderamiento ciudadano. Se diseñó un instrumento que cubre las fases del Gobierno Electrónico descritas por Backus (2001) para evaluar los portales de los

⁷ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (1999). Disponible en: <http://www.constitucion.ve/>

cinco poderes del Estado venezolano. Estas variables se estudiaron sobre las dimensiones: contenidos y seguridad, usabilidad y accesibilidad, trámites y servicios, que a su vez se desglosan en indicadores ajustados a las variables descriptivas respectivas.

1. *Presencial*: Buscando conocer los patrones de seguridad del portal así como la actualización y calidad de contenidos
2. *Interactiva*: Revisando los criterios de usabilidad y accesibilidad aplicados en el portal
3. *Transaccional*: Describiendo los trámites que la ciudadanía pueda efectuar en línea.
4. *Transformacional*: Observando los servicios interactivos de participación de la ciudadanía y la calidad de respuesta a las necesidades expuestas.

La aplicación de este instrumento sustentó el desarrollo de una investigación exploratoria-descriptiva (Hernández, Fernández y Baptista, 2006), para caracterizar la contribución del Gobierno Electrónico en el Poder Público venezolano al empoderamiento ciudadano.

Tabla 1.- Variables y Dimensiones del Instrumento.

VARIABLE	DIMENSIÓN
Presencial	Contenidos y Seguridad
Interactiva	Usabilidad y Accesibilidad
Transaccional	Trámites en línea
Participativa	Servicios

Fuente: Elaboración propia

El supuesto básico de análisis, tal como se vio en el Gráfico N° 1, es que en ese continuo descrito por Backus, se dibuja también un proceso de empoderamiento ciudadano, igualmente como un continuo, que permite pensar que una fase Transformacional del Gobierno Electrónico tendrá una incidencia mucho mayor en procesos de generación de Civismo Digital y Empoderamiento ciudadano que una Presencial.

De tal suerte, el análisis que sigue sobre los resultados obtenidos permitiría concluir si las estrategias e iniciativas de Gobierno Electrónico en Venezuela contribuyen o no con esos procesos de formación e in-formación ciudadana, tan necesarios para el quehacer de Estado y sociedad.

El instrumento fue aplicado a 31 portales web pertenecientes a los Poderes Ejecutivo, Legislativo, Electoral, Judicial y Ciudadano del Estado venezolano. Se evaluaron 25 portales de los ministerios (sin evaluar los sitios web de sus entes adscritos para efectos de simplificación de la muestra), a excepción del Ministerio de Estado para Asuntos de la Mujer e Igualdad de Género y el Ministerio del Poder Popular para la Energía Eléctrica, pues en ninguno de estos casos se cuenta con sitio web.

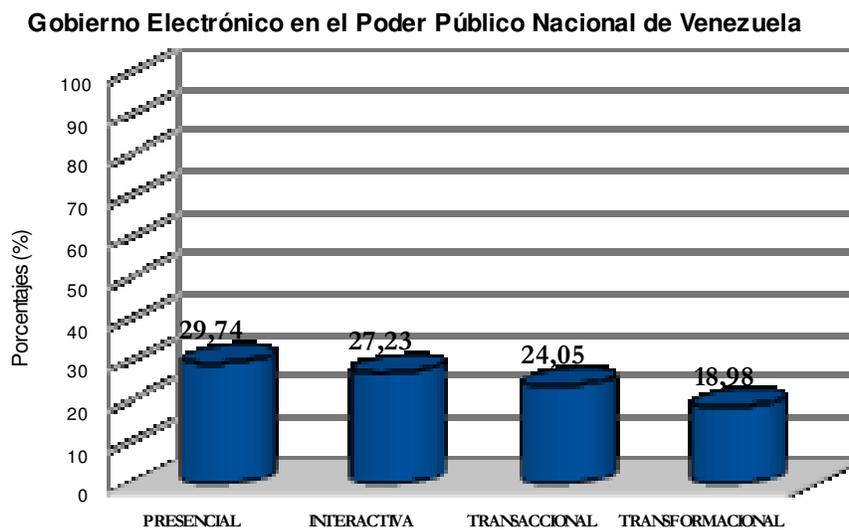
Durante el proceso de estudio, se produjeron cambios en titulares de carteras ministeriales y también en la composición en número y forma del gabinete ministerial. Los cambios más destacados fueron la creación del Ministerio del Poder Popular para el Transporte y Comunicaciones (MPPTC), del Ministerio del Poder Popular para Vivienda y Hábitat (MPPVH), y tras la supresión del MPPOPV. Para efectos del presente estudio, se evaluó el sitio web del MPPOPV y no el de los ministerios resultantes de la separación orgánica de las funciones de Obras Públicas y Vivienda. En la Tabla 2 se detalla la muestra.

Tabla 2.- Muestra del Poder Público Nacional evaluada en el estudio.

PODER	NOMBRE	PORTAL
Ejecutivo	Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia	http://www.mpprij.gob.ve/
	Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores	http://www.mre.gov.ve
	Ministerio del Poder Popular para la Economía y Finanzas	http://www.mf.gov.ve
	Ministerio del Poder Popular de la Defensa	http://www.mindefensa.gov.ve
	Ministerio del Poder Popular para el Comercio	http://www.milco.gob.ve
	Ministerio del Poder Popular para las Industrias Básicas y la Minería	http://www.mibam.gob.ve
	Ministerio del Poder Popular para el Turismo	http://www.mintur.gob.ve
	Ministerio del Poder Popular de Agricultura y Tierras	http://www.mat.gov.ve
	Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria	http://www.mes.gov.ve
	Ministerio del Poder Popular para la Educación	http://www.me.gov.ve
	Ministerio del Poder Popular para la Salud y Protección Social	http://www.msds.gov.ve
	Ministerio del Poder Popular del Trabajo y Seguridad Social	http://www.mintra.gov.ve
	Ministerio del Poder Popular para las Obras Públicas y Vivienda	http://www.infraestructura.gob.ve
	Ministerio del Poder Popular de Energía y Petróleo	http://www.menpet.gob.ve
	Ministerio del Poder Popular para el Ambiente	http://www.marn.gob.ve
	Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Desarrollo	http://www.mpd.gob.ve
	Ministerio del Poder Popular para la Ciencia, Tecnología e Industrias Intermedias	http://www.mct.gob.ve
	Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información	http://www.mci.gob.ve
	Ministerio del Poder Popular para las Comunas	http://www.minep.gov.ve
	Ministerio del Poder Popular para la Alimentación	http://www.minal.gob.ve
	Ministerio del Poder Popular para la Cultura	http://ministeriodelacultura.gob.ve
	Ministerio del Poder Popular para el Despacho de la Presidencia	http://www.venezuela.gov.ve
	Ministerio del Poder Popular para el Deporte	http://www.mppdeportes.gob.ve/
Ministerio del Poder Popular para los Pueblos	http://www.minpi.gob.ve/minpi/	
Ministerio del Poder Popular para la Energía Eléctrica	NO TIENE WEB	
Ministerio de Estado para Asuntos de la Mujer e Igualdad de Género	NO TIENE WEB	
Legislativo	Asamblea Nacional	http://www.asambleanacional.gob.ve/
Judicial	Tribunal Supremo de Justicia	http://www.tsj.gov.ve/index.shtml
Electoral	Consejo Nacional Electoral	http://www.cne.gov.ve/
Ciudadano	Fiscalía General de la República	http://www.fiscalia.gov.ve/
	Contraloría General de la República	http://www.cgr.gov.ve/
	Defensoría del Pueblo	http://www.defensoria.gob.ve/

Los primeros resultados observados muestran una importante presencia informativa del Poder Público Nacional de Venezuela en Internet. Los hallazgos indican que prevalece el nivel Informativo del Gobierno Electrónico en un 29,74% del total de la muestra. Adicionalmente, un 24,05% de los portales ofrece trámites en línea o información sobre los mismos, mientras que el 27,23% mantiene servicios interactivos para escuchar a la ciudadanía. El porcentaje mostrado por la fase Transformacional, 18,98%, muestra evidencia de que hay un índice muy pobre de transformaciones en la Administración Pública por la acción del Gobierno Electrónico.

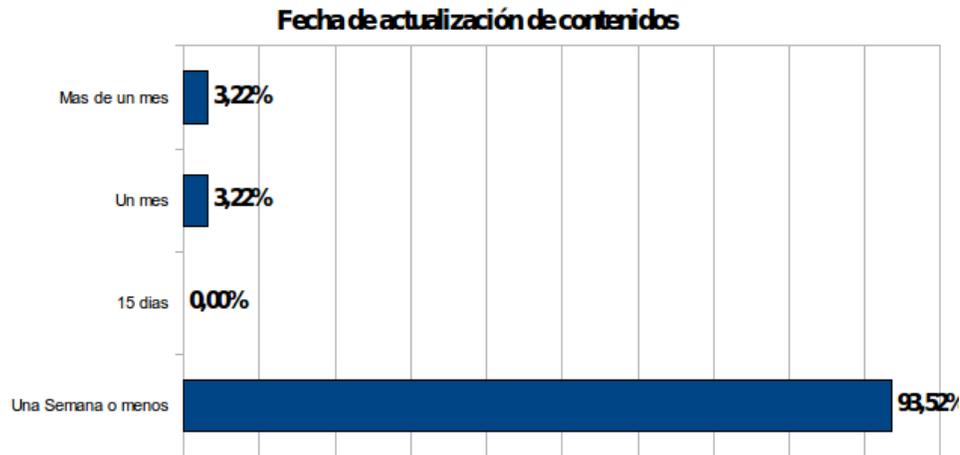
Gráfico N° 2 Fases del Gobierno Electrónico en Venezuela.



Fuente: Elaboración propia

Con respecto a la fase Presencial, se observó que el 87,9% de los portales estudiados no tienen certificado de seguridad, y sólo 13% tienen ingresos a la intranet o registros de usuarios y ninguno menciona la política de protección de datos. Sin embargo, el índice de actualización de contenidos es importante: un 93,52% de los contenidos son actualizados tanto con información de actividades como con información institucional.

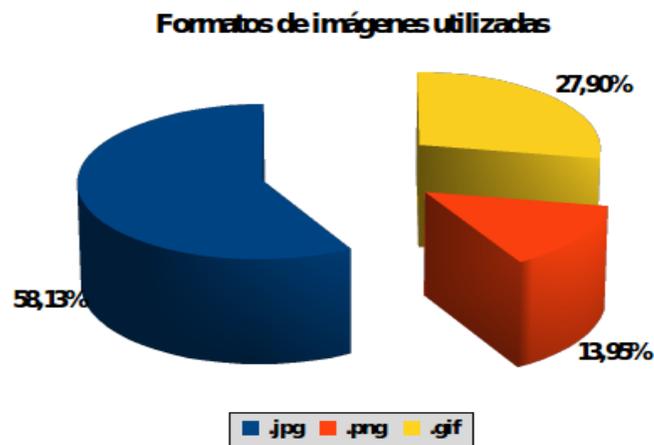
Gráfico N° 3 Actualización de Contenidos.



Fuente: Elaboración Propia

58,13% utiliza imágenes en formato .jpg y sólo 13,95% utiliza el formato .png, pese a que la Norma Técnica para portales de gobierno, aprobada por el Centro Nacional de Tecnologías de Información (CNTI) en el 2009, indica como obligatorio el uso de imágenes en .png. 80,64% no ofrece información sobre estadísticas de visitantes y ninguno de los portales estudiados ofrece información sobre el número de usuarios registrados.

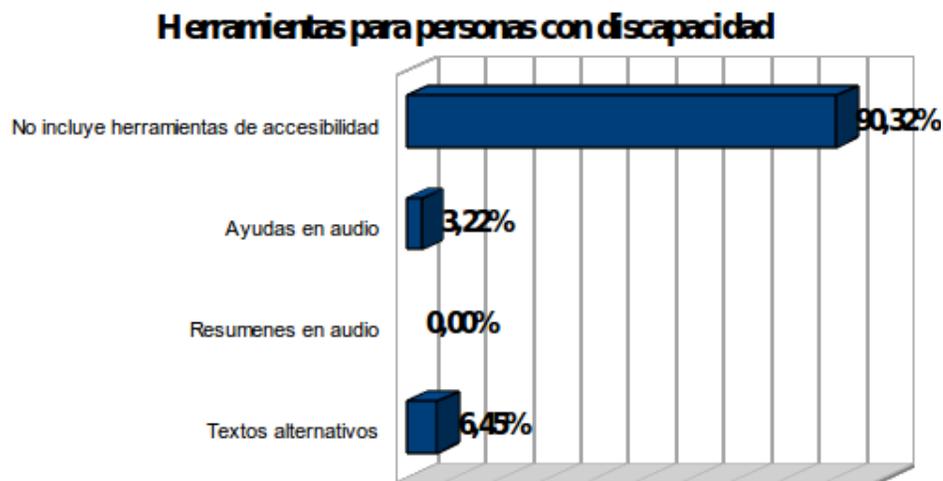
Gráfico N° 4 Formatos de Imágenes.



Fuente Elaboración Propia

Con respecto a la fase Interactiva, es importante el hecho de que 54,83% de los portales cuentan con un buscador propio, lo cual incide directamente en la facilidad para localización de información de interés ciudadano. Sin embargo, y pese a ser constitucionalmente el nuestro un país multiétnico, sólo el 6,45% ofrece la traducción a otro idioma (ingles), no observándose ninguna traducción a idiomas indígenas. La accesibilidad para personas con discapacidad no está garantizada, sólo un 10% de los portales analizados incorpora alguna herramienta de acceso para personas con discapacidad y, además, el 83,87% no cumple los estándares internacionales de accesibilidad establecidos en la normativa W3C.

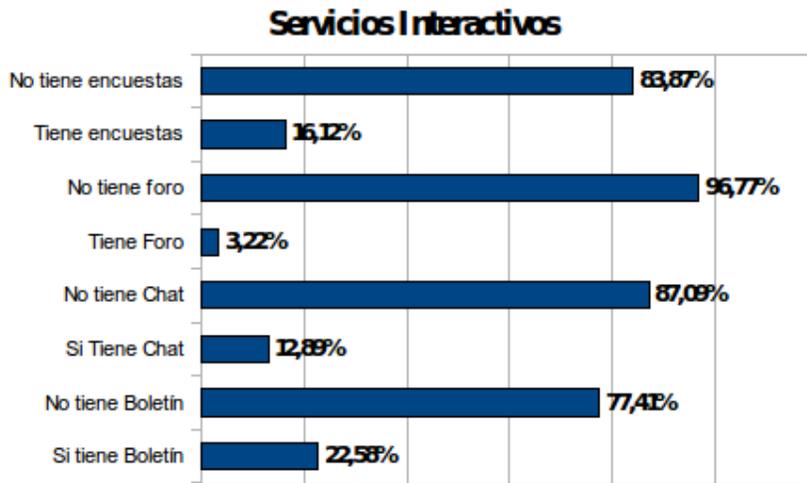
Gráfico N° 5 Herramientas de Accesibilidad.



Fuente Elaboración Propia

Sólo el 38,7% ofrece servicios interactivos y no están basados en herramientas de web 2.0, observándose que el 75% no tiene acceso a ninguna red social.

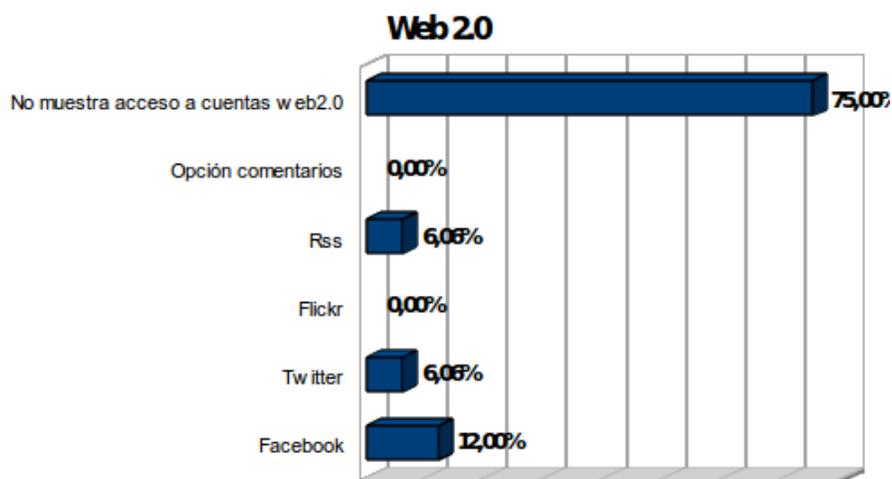
Gráfico N° 6 Interactividad ciudadana.



Fuente Elaboración Propia

Se destaca que pese a que el Presidente abrió una cuenta en twitter (@chavezcdanga), y mantiene un blog, los portales del Poder Público Nacional, en su mayoría, no promueven ninguna de estas herramientas entre sus vínculos o servicios.

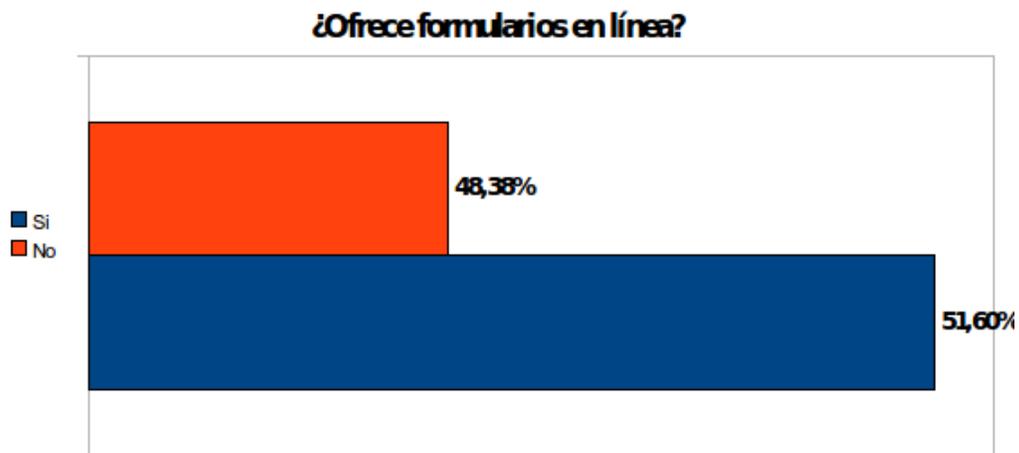
Gráfico N° 7 Uso de Redes Sociales.



Fuente Elaboración Propia

Con respecto a la fase Transaccional, resulta llamativo que ninguno de los portales observados ofrezca algún trámite que pueda efectuarse en línea, lo cual hace que esta fase tenga una valoración muy baja con respecto a las otras. Ofrecen formularios, planillas e información acerca de trámites pero todavía no es posible ejecutarlo a través de los portales.

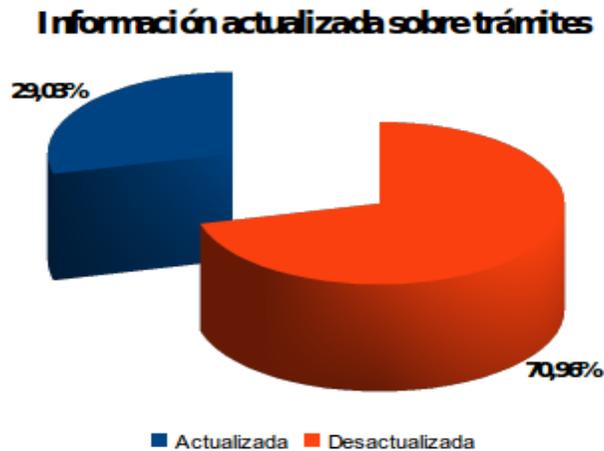
Gráfico N° 8 Formularios y planillas en línea.



Fuente Elaboración Propia

Se observó que 51,6% ofrece formularios o planillas en línea. 29,03% mantiene información actualizada sobre trámites de su competencia con explicación detallada de los pasos y costos. Mientras que el 64,51 no tiene acceso a algún espacio de Taquilla Única.

Gráfico N° 9 Información sobre los trámites con la Administración Pública.

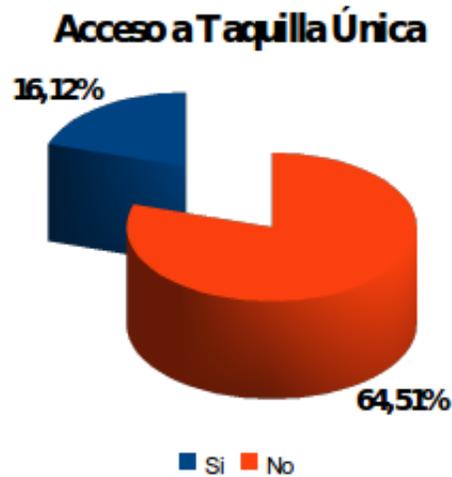


Fuente Elaboración Propia

Es necesario especificar las iniciativas de Taquilla Única con la que cuentan cinco portales del Poder Público Nacional:

- *MPPCO*. Taquilla Única de Registro del Poder Popular. Se trata de un registro nacional para cooperativas, consejos comunales, movimientos sociales y organizaciones socio-comunitarias.
- *MPPAL*: Taquilla Única Virtual. Es un sistema dirigido a las empresas que necesiten solicitar los permisos correspondientes para la importación de alimentos en el país.
- *MPPCTII*, *MPPIBM* y *MPPT*: Taquilla Única de Trámites para la Producción. Ofrece en un documento descargable .pdf con la información detallada de cada trámite que efectúa el MPPCTII y sus entes adscritos.

Gráfico N° 10 Taquilla Única.



Fuente Elaboración Propia

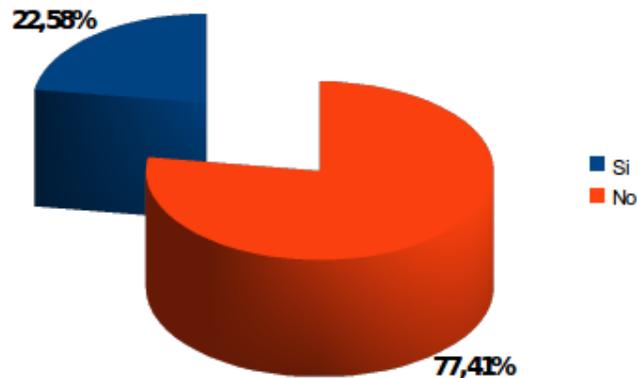
Por otro lado 25,8% de los ministerios ofrece sistemas de registro sobre áreas de su competencia tales como:

- Registro y beneficiarios del Sistema Integrado de Gestión de Vivienda (SIVIH)
- Registro Nacional de Usuarías y Usuarios de las Fuentes de Agua
- Registro Nacional de Comunidades Organizadas en el Sector Ambiental
- Registro del Sistema de Medios Comunitarios
- Registro de industrias forestales

Los resultados permiten verificar que la etapa Transformacional es la menos desarrollada en el Gobierno Electrónico venezolano. Destaca que 77,41% de la muestra no ofrece ningún servicio para que la ciudadanía eleve propuestas y sugerencias a las autoridades.

Gráfico N° 11 Relación Ciudadanía-Gobernantes.

¿Permite elevar propuestas a la máxima autoridad del organismo?



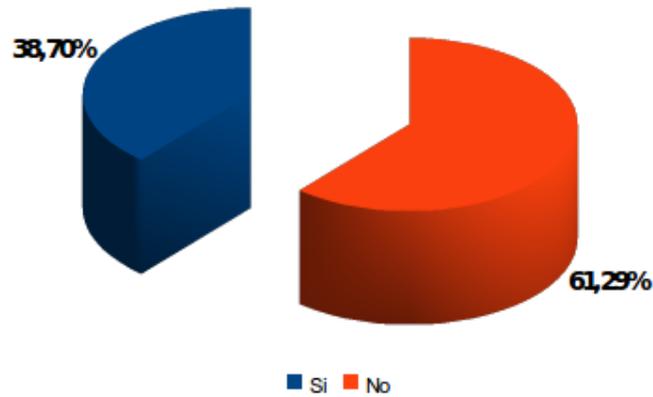
Fuente: elaboración propia

Sólo un 19,36% de los portales tiene correo electrónico o formulario de contacto con el ciudadano. Además, sólo un 6,46% tiene información para los Consejos Comunales. Aunque la Oficina de Atención al Índice del MPPPI que cuenta con información de utilidad para este sector. Igualmente destaca la información que ofrece la Defensoría del Pueblo y la Fiscalía General de la República que tienen líneas telefónicas gratuitas para los usuarios.

El hallazgo más destacado es que 61,29% de los portales observados no ofrecen información sobre sus Oficinas de Atención al Ciudadano (OAC), y 90,32% no tiene un subportal con herramientas que faciliten la interacción de la ciudadanía con las OAC.

Gráfico N° 12 Oficina de Atención al Ciudadano.

¿Presenta información sobre la Oficina de Atención al Ciudadano?



Fuente: elaboración propia

Reflexiones

Hacia el empoderamiento ciudadano a través del Gobierno Electrónico

Resulta paradójico, y al mismo tiempo preocupante, que en un país que se ha volcado a discutirse y replantearse políticamente en los últimos años, con un marco jurídico de respaldo a las iniciativas de participación ciudadana, alcance apenas un 18,98% en el nivel transformacional de Gobierno Electrónico, el cual incluye todos los servicios de participación desde la ciudadanía hacia la gestión pública. Esto incide, según el modelo de relación planteado, en que el civismo y empoderamiento digital observable esté en nivel bajo.

El estudio conducido permite observar una cierta homologación de criterios en la imagen de “firma de gobierno”, cuyo manual expide el MINCI, queda aún por estandarizar criterios de contenidos y servicios de cara a los ciudadanos.

Resulta urgente una revisión profunda sobre los portales del Poder Público Nacional en Venezuela que permita identificar su estructura de mantenimiento, lineamientos editoriales y

estratégicos, para el aprovechamiento de estos recursos en pro del desarrollo de iniciativas de Gobierno Electrónico realmente efectivas.

En este sentido la investigación permitió reconocer la necesidad de contar con un ente regulador de las políticas de Gobierno Electrónico, que vigile la dimensión comunicacional (portales) del Gobierno Electrónico para definir líneas estratégicas que respondan, no sólo a la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico sino a la normativa jurídica venezolana que promueve la participación y la inclusión ciudadana en todas las áreas.

Por otra parte la construcción de vínculos relacionales entre ciudadanos y las instancias de gobierno, es una tarea aún pendiente de conducirse a través de estrategias diseñadas para hacer el Gobierno Electrónico una realidad y por políticas públicas sectoriales.

El Gobierno Electrónico constituye una potente herramienta para viabilizar la relación Estado, Sociedad y Tecnología, y apoyar con ello los planes nacionales. Las ciudadanas y los ciudadanos, en tanto que corresponsables, son la piedra angular en el continuo proceso de crecimiento de las iniciativas de Gobierno Electrónico.

El Empoderamiento Ciudadano dejó de ser una utopía para transformarse en una realidad que le guiña el ojo a las iniciativas de Gobierno Electrónico, y que invita a revisar y replantear los paradigmas tradicionales de relación Estado-Sociedad.

Aún desde su condición de no neutralidad, la transversalidad de la tecnología debe dar cuenta de las necesidades y potencialidades sociales, estableciendo sinergias entre los distintos actores e instituciones que faciliten la generación de procesos forjadores de civismo y empoderamiento digitales. Esto fortalece la relación Ciudadanía-Estado y puede convertirse en un paradigma que refuerce el empoderamiento como elemento transformador.

Sin embargo, el empoderamiento no ocurrirá por generación espontánea sino, necesariamente, por la incidencia directa de las políticas gubernamentales en temas como formación en uso de

TIC y NTIC, cultivo colectivo de la motivación y formación positiva hacia el aprendizaje ciudadano, generación de procesos dinámicos y sinérgicos de aprendizaje y autoaprendizaje y generación de arraigo hacia las TIC como potenciadoras de vínculos ciudadanos.

“El manejo consciente y responsable de las nuevas tecnologías por parte de los ciudadanos posibilita la creación de una estructura social innovadora y creativa, capaz de poner en valor las ideas. Las TIC nos abren la posibilidad de un crecimiento social inmenso, nos abren la puerta ya no sólo al conocimiento, sino a la ACCIÓN.” (Rueda, 2010)

Referencias

- Backus, Michiel. (2001). *"E-Governance and Developing Countries. Introduction and examples"*. International Institute for Communication and Development (IICD) *Research Report* (3)
- Bañez Tello, Tomasa. (2003) *"Ciudadanía y Participación"*. En Benruz Beneites, M. y Susín Betrán, Raúl (2003): *Ciudadanía: dinámicas de pertenencia y exclusión*. Universidad de la Rioja, Servicio de Publicaciones. pp. 97-112
- Borja, Jordi (2002) *La ciudad y la nueva ciudadanía*. En *La Factoría* (17) [Documento en línea]. Disponible: <http://www.lafactoriaweb.com/articulos/borja17.htm>
- Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*. (2007). Chile: XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en Santiago de Chile, noviembre, 10, 2007. Resolución No. 18 de la Declaración de Santiago.
- Comisión Nacional de Telecomunicaciones Conatel (2010). *Estadística de Telecomunicaciones al cierre del primer trimestre de 2010* [Documento en línea] Disponible: http://www.conatel.gob.ve/presentacion_resultados.asp
- Freire, Paulo. (1997). *Pedagogía del oprimido*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Fuenmayor, Ramsés. (2001) *Intepretando Organizaciones. Una Teoría Sistémico-Interpretativa de Organizaciones*. Universidad de Los Andes: Consejo de publicaciones y Consejo de estudios de postgrado.
- Goldstein, Roxana. (2009). *"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"*. Ponencia presentada en el Foro Iberoamericano sobre Estrategias para Implementar la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico Realizado en Venezuela. CLAD
- Hernández Sampieri, Roberto; Fernández Collado, Carlos; y Pilar Baptista, Lucio (2006). *Metodología de la Investigación*. Cuarta Edición. México. Mc Graw Hill
- Muhammad Muinul Islam, Abu Momtaz Saaduddin Ahmed (2007) *"Understanding E-Governance: A theoretical approach"* En: *Asian Affairs*, Vol. 29, No 4: pp. 29-46, Octubre-Diciembre, 2007

Linskens, Jorge. (2000). *"Hacia un Gobierno Electrónico"*. Conferencia presentada en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo, Rep. Dominicana, (2000, octubre 24-27)

[Documento en línea] Disponible: <http://clad.org.ve>

Lopez Camps, Jordi y Leal Fernández, Isaura (2002). *Gobernar en la sociedad del conocimiento*. Bilbao, España: Instituto Vasco de Administración Pública.

Martín, Ignacio. (2010). "Empoderamiento para la Innovación Social" en *Innovación para el Empoderamiento Ciudadano a través de las TIC*. (2010). Fundación Cibervoluntarios. España. Descargable en: www.empodera.org.

Montero, Maritza. (1996). "La Participación. Significado, Alcances y Límites". En: Montero, M. (1996): *Participación. Ámbitos, retos y perspectivas*. Caracas: Ediciones CESAP.

Petrizzo Páez, María y Palm Rojas, Francisco. (2010). "Ways of Citizen Learning: Political Deliberation on the Internet" En: Córdoba, José y Ochoa, Alejandro (2010) *Systems Thinking and E-Participation: ICT in the Governance of Society*, Estados Unidos: IGI-Global. pp. 186-198

Rueda Yolanda (2010). Estructura social de las tecnologías: el empoderamiento digital. Del libro *Innovación para el Empoderamiento Ciudadano a través de las TIC*. Fundación Cibervoluntarios. España. [Documento en línea] Disponible: www.empodera.org.

Sáez Vacas, F. (2005) *El poder tecnológico de los infoc Ciudadanos*. Diarios y conversaciones en la Red Universal Digital. TELOS (65). pp. 60-67.

S/A (2002). *"The E-Government Handbook for Developing Countries"*. Informe preparado por InfoDev y The Center for Democracy & Technology. Whashington D.C. [Documento en línea] Disponible: <http://www.infodev.org>