

# Tecnologías para la integración: análisis sobre tres experiencias de gobierno electrónico

## *Technologies for integration: an analysis of three e-government experiences*

Gilda Alicia Guerrero Salgado

Docente agregada de la Escuela Multilingüe  
en Negocios y Relaciones Internacionales,  
Pontificia Universidad Católica del Ecuador

Correo electrónico: [gguerrero185@puce.edu.ec](mailto:gguerrero185@puce.edu.ec)

*Recibido: 13-septiembre-2016. Aceptado: 14-noviembre-2016.*

### Resumen

En la actualidad, América Latina y el Caribe experimentan procesos de integración que resultan claves para enfrentar a la interdependencia que da forma a la comunidad internacional. De esta forma, los Estados crean dinámicas económicas, de cooperación y de desarrollo desde sus propios contextos y sobre la base de sus decisiones soberanas. Como herramienta, el gobierno electrónico es una oportunidad para lograr esos mecanismos integradores, además de ser requisito para manejar los canales de la globalización gruesa que involucra a todos los países. Este artículo describe algunas experiencias de gobierno electrónico latinoamericanas (eLAC 2007, eLAC 2010 y Cosiplan<sup>1</sup> 2016) con el propósito de delinear su ámbito y clasificación de gobernabilidad por medio de la comparación de sus lineamientos con las categorías de Antonio Camou (1995). Esto brindaría perspectivas sobre los cambios que se han dado en las concepciones del uso de las TIC para la gestión pública.

**Palabras claves:** TIC, integración, gobierno electrónico, gobernanza electrónica, interdependencia, gobernabilidad, globalización, democracia.

### Abstract

Nowadays, the Latin America and the Caribbean region is experiencing integration processes that could be key to face the interdependence that shapes the International Community. In this way, States create economic and cooperative dynamics developed

---

1 Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento de Unasur. Se formó en la III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de 2009 en Ecuador. Su sistema de proyectos es lo que se analiza en este artículo.

according to their own particular contexts, and planned on the basis of their sovereign decisions. As a tool, e-government is an opportunity to achieve these integrating mechanisms; and it is also a requirement to manage the channels of thick globalization, which involve countries worldwide. Therefore, this article describes three Latin American e-government experiences (eLAC 2007, eLAC 2010 and COSIPLAN 2016) in order to delineate their level and type of governance, by comparing their guidelines with the categories described by Antonio Camou (1995). This outlook would provide perspectives on the changes that have occurred in the conceptions and use of ICT for public management.

**Keywords:** ICT, integration, e-government, e-governance, interdependence, governance, globalization, democracy.

## 1. Introducción

A finales de la década de 1980, en un sistema internacional que comenzaba a entrar en la era tecnológica a un ritmo imparable, los teóricos Robert Keohane y Joseph Nye (1988) estudiaron las lógicas del manejo del poder de los Estados frente a las variaciones sociales, políticas y técnicas que atravesaba el planeta. En ese entonces, ambos autores observaron el fenómeno de la interdependencia compleja, un concepto que describía lo que estaba sucediendo; es decir, la profunda interconexión estatal y la presencia de ciertas “anomalías” dentro del sistema neorrealista y bipolar de la Guerra Fría: organizaciones internacionales, sistemas de gobierno con canales múltiples capaces de incluir a la sociedad civil y mecanismos de cooperación.

Entre los conceptos señalados por los autores en su contexto histórico, una interdependencia absoluta era todavía poco posible: los dos teóricos señalaban más un mecanismo asimétrico, en el cual los Estados entraban en un proceso de apertura de cooperación, agendas menos militares y mayores canales de acceso entre los diferentes países, lo cual provocaba que el poder coercitivo bajara para empezar una relación de presión mediante el comercio, las organizaciones internacionales y otros elementos de poder blando (Keohane y Nye, 1988: 41-54).

Con esto, se puso énfasis en los canales que llevaron a relaciones interestatales, transnacionales y transgubernamentales. Con el estudio de estas dos últimas categorías, se determinó un “principio del fin” de las lógicas neorrealistas puras, en el que el Estado como unidad o “caja negra” (vacía, estructural, agresiva) cambió hacia la aceptación de otras estructuras en una comunidad (ya no solo sistema) internacional: las relaciones internacionales se vuelven hacia el institucionalismo y a los procesos de diálogo (Waltz, 1979; Keohane y Nye, 1988: 54).

Parecería que esta visión teórica es historia pasada: nos encontramos en un debate de las relaciones internacionales mucho más complejo que el vislumbrado al final del conflicto bipolar entre potencias. Existe un abanico de amenazas y temas para comprender: relaciones culturales y religiosas han entrado de lleno al estudio de los intercambios entre Estados, un escenario casi de ciencia ficción, en el cual incluso el universo cibernético se hace presente en el estudio y el trabajo de la cooperación, la seguridad, la defensa y la política.

Sin embargo, los actuales procesos de integración nos llevan a pensar que las palabras de los teóricos de la interdependencia compleja todavía pueden entenderse

en el mundo multipolar y posmoderno como posibilidades de análisis. Esa integración, como política y mecanismo, se ha ido tomando los diferentes países frente a las presiones transnacionales y transgubernamentales, con fenómenos que nos llaman a retomar a Keohane y Nye: baja la acción militar clásica y aparecen canales de cooperación cada vez más complejos. Con estos antecedentes, los instrumentos clásicos del Estado —incluidos los procesos de toma de decisiones y, en general, el Gobierno— ya no son patrimonios del poder puro, sino elementos de la socialización política: difusión, participación de valores, recursos y seguridad (David, 2008). En ese sentido, la interdependencia compleja obligó a los Estados a abrirse no solo a escala externa, sino también interna, un ambiente y contexto que cambió las formas de entender, estudiar y vivir los gobiernos.

Es importante señalar, ante de describir los hechos analizados, que Keohane y Nye fueron los primeros en caracterizar a la globalización como un concepto que define mejor la estructura que ellos describieron en la interdependencia compleja. Es decir, discutieron sobre el actual contexto globalizador, como la red de interdependencia y distancias multicontinentales. En otras palabras, las mecánicas que ellos señalaron condujeron al mundo de una interdependencia global a una globalización “gruesa”, en la cual el proceso de globalismo se volvió extenso, de larga distancia, continuo y capaz de unir a varias personas en diferentes usos horarios y espacios. Para que esto suceda, Internet es fundamental: es la herramienta para lograr esa combinación entre desarrollo, tecnología e integración (Franda, 2002: 9-10).

En ese contexto, “se necesita replantear las estrategias de desarrollo y discutir asimismo cuál debe ser el papel del Estado en este nuevo contexto” (Cornejo, 2005: 106). Esta globalización gruesa permite que los países manejen mejor su productividad y competitividad, la información como capital y un comercio internacional que está fundamentado en la herramienta tecnológica para existir en su formato multidimensional actual.<sup>2</sup> Así, la posibilidad de utilizar esta herramienta como apoyo para la integración sigue siendo un privilegio de países centrales, de manera que ese tipo de poder, en efecto, sigue en actores económicamente desarrollados del sistema.

Aunque este escenario se presente desafiante para las economías en crecimiento, actualmente los países latinoamericanos han buscado estrategias de desarrollo y gestión pública que se adaptan al proceso global, en la inclusión social, la sostenibilidad y en el respeto a la diversidad. Entre estas experiencias está el trabajo de los diferentes países latinoamericanos en temas de gobierno electrónico y cooperación en red, como un esfuerzo para adaptarse a esta actual globalización gruesa y a los mencionados canales múltiples.

Este artículo trata de retomar el estudio de los nuevos canales de la interdependencia compleja, dentro de la que están los países latinoamericanos y del Caribe, sobre un fenómeno que se observa como fundamental para la integración: “el uso de las tecnologías para el gobierno”. Por supuesto, los teóricos de la interdependencia estaban bastante lejos de entender este nuevo canal del ciberespacio; sin embargo,

---

2 Paradójicamente, la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU, por sus siglas en inglés) indica que “en el mundo en desarrollo sigue habiendo 4000 millones de personas sin acceso a Internet. De los casi 1000 millones de personas que viven en países menos adelantados, 851 millones no utilizan Internet” (*El Tiempo*, 2015).

ahora es fundamental como complemento y herramienta de la conexión entre estructuras estatales.

Así, y para lograr el objetivo del presente texto, como herramienta de análisis se apelará a las categorías de la gobernabilidad de Camou (1995) en tres experiencias de gobierno electrónico de América Latina, con el fin de observar sus características respecto a gobernabilidad. Este trabajo será más bien de tipo cualitativo hermenéutico, sobre la información disponible en fuentes secundarias tales como medios de comunicación y documentos oficiales. Más adelante, en el apartado pertinente, se describirá más profundamente todo el procedimiento.

## 2. Sobre la gobernanza electrónica y el gobierno electrónico

Internet se ha convertido en una especie de herramienta-esfera de diálogo que afecta a la vida cotidiana y, por tanto, a cualquier intercambio político. Ha tomado la calidad de “continuo” entre la realidad *offline* y la *online* (Lévy, 2007: 120-122). En este espacio (ciberespacio) es donde se justifica la red, sobre todo la actual red 2.0, dinámica y de arquitectura cocreada (O'Reilly, 2006). Por esto, tiene un alto contenido político.

Es importante conceptualizar a la cibergobernanza o gobernanza dentro del mencionado ambiente electrónico como:

[el] uso de Internet y las TIC para conseguir mejores objetivos de buena administración mediante la transparencia y el acceso del público a la información. Gracias a una interfaz más amigable y proactiva, puede reforzar la asociación fundamental entre el sector público y los ciudadanos. La gobernanza electrónica afectará favorablemente la productividad y el comportamiento del sector público y fomentará la participación novedosa y más amplia de los ciudadanos en el proceso de gobierno. Puesto que se funda en la transparencia y el rendimiento de cuentas, es un arma importante en la lucha contra la corrupción (ITU, 2016).<sup>3</sup>

Es decir, se intensifica la relación entre ciudadanía, redes y tecnología como herramienta para la democracia y la prestación de servicios. Al respecto, es importante hacer una diferenciación entre los conceptos de la gobernanza y gobierno, antes de señalar las particularidades en su versión digital.

El concepto de gobernabilidad ha tenido varias acepciones en los últimos cuarenta años. En 1975 se presentó a la Comisión Trilateral<sup>4</sup> un informe firmado por Samuel Huntington, Michael Crozier y Joji Watanuki sobre la gobernabilidad en democracia. De acuerdo con su trabajo, Japón, Estados Unidos y Europa presentaban problemas de gobernabilidad debido al exceso de demandas sociales frente a gobiernos sin institucionalidad, recursos e incluso autoridad. La gobernabilidad sería algo sencillo: la capacidad de los Estados para lograr planes, sistemas burocráticos y, por ende, políticas que afecten a la vida ciudadana con el menor diálogo (de manera unilateral). Es más, la interdependencia compleja descrita por Keohane y Nye se vio como un

3 Información web sin paginación.

4 Organización privada de corte neoliberal que agrupa a Estados Unidos, Canadá, Japón, junto con varios miembros que provienen de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés), Australia y Nueva Zelanda. Fue fundada en los años setenta. Véase <http://trilateral.org/page/7/membership>.

problema para un buen gobierno, pues implicaba demasiados intereses y demasiada participación (Croizer, Huntington & Watanuki, 1973: 39-43).

Este diagnóstico se dio frente a los acontecimientos democratizadores de los Estados y la gran expansión del capital, junto con una aceleración de la globalización gruesa, que terminarían en el final de la Guerra Fría, de manera que en la década de 1990 esto desemboca en importantes cambios sociales y la aparición —con toda fuerza— de la figura del individuo y la ciudadanía en la comprensión de los fenómenos internacionales y nacionales. En ese contexto también se da el término *governance* o gobernanza, es decir, se habla de una visión de la estructura e institucionalidad estatal ya de tipo constructivista, no estatocéntrica, sino más bien multicéntrica, con una sociedad civil capaz de modular no solo sus propios intercambios, sino también los de las capas dedicadas al manejo gubernamental (David, 2008).

De acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial (BM) y al Fondo Monetario Internacional (FMI), este término se referiría a “los procesos y reglas que tienen los gobiernos cuando son elegidos, mantenidos y reemplazados; así como a la capacidad que tienen para gestionar sus recursos y formular nuevas políticas, además del respeto a la sociedad civil del Estado y a las instituciones que gobiernan las interacciones socioeconómicas entre ellos” (Ríos, 2005: 78, citando a Cerrillo, 2001; Prats, 2003a).

Ahora, hay una importante diferencia entre gobernabilidad y *governance*. Gobernanza se entiende como los procesos de interacción entre sectores estratégicos (Prats, 2003a, citando Strom & Müller, 1999); es decir, gobernanza es un útil instrumento para los modelos de interacción. En cambio, la gobernabilidad política va de la mano con esta gobernanza. La gobernanza, entonces, proviene de la coherencia entre capacidades y necesidades del sistema social y político, mientras que la gobernabilidad se fortalece mediante la unión de las necesidades y capacidades por medio de las instituciones (Prats, 2003a, citado en Ríos, 2005: 79).

Antonio Camou, en cambio, caracteriza una definición de gobernabilidad mucho más sintética: es “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político (Estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz” (Camou 2001: 36). Así, el autor conceptualiza a la gobernanza como la acción de gobernar, además de sus efectos, mientras que la gobernabilidad se comprende más bien en el cómo, la forma más básica, la metodología de gobernar.

Desde otra perspectiva, Prats (2003: 28) especifica a la gobernabilidad como:

[...] un atributo de las sociedades que se han estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones de autoridad y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales e informales [...] dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias (*ibid.*).

Después de enumerar estos elementos, y con el fin de sistematizar, en este artículo se toma la siguiente postura de Mayorga y Córdova:

En la medida que los términos “gobernabilidad” y “gobernanza” son utilizados como sinónimos resulta más pertinente adoptar el primero, aunque se corre el riesgo de disponer de un arsenal conceptual demasiado elaborado cuando el objeto de estudio es escasamente

complejo y no requiere de mayor abstracción. Por ello, parece apropiado restringir el uso del concepto de gobernanza para el análisis de las relaciones Estado y sociedad en sus distintos niveles jurisdiccionales cuando el objeto se refiere a políticas públicas, mientras que el concepto de gobernabilidad resulta más pertinente para una lectura más amplia de las relaciones Estado, sistema político y sociedad, o, como sugiere Prats, para el análisis de los sistemas sociales y no para sus partes (Mayorga y Córdova, 2007: 9).

Así, este trabajo toma a la gobernabilidad como una forma ampliada de las relaciones del Estado y la ciudadanía como sistema complejo, en el que la gobernabilidad electrónica, como canal y espacio político, tiene mayor justificación.

Al tener tantos conceptos de gobernanza y gobernabilidad, es bastante sorprendente que tratemos de “virtualizarlos” hacia el mundo del ciberespacio; sin embargo, ya existen sus formas en red 2.0. Es decir, en esta esfera hay un poder dependiente y en simbiosis con lo ciber, un prefijo, que, según Joseph Nye (2010: 3), se une a toda actividad electrónica e informática, un espacio operacional que está introducido dentro de ese escenario digital. Este poder (y cualquiera, por supuesto), necesita de su contexto para ser (Nye, 2010:3). Internet se ha extendido a tal punto que ha llegado a ser parte de todas las actividades humanas. El poder, incluso gubernamental, encontró un nuevo ecosistema.

La red mundial y las TIC son ahora la herramienta fundamental para la producción y el mantenimiento de las cadenas de producción. Su infraestructura sigue las leyes económicas, así como los costos marginales. También responde a las leyes de soberanía y jurisdicción. No obstante, la mera medición de los elementos económicos y de los grados de acción legal es relativa, pues el retorno económico y el ámbito de acción real de las jurisdicciones *offline* son difíciles de medir (Nye, 2010: 3). No obstante, se ha visto que el control de esta esfera es fundamental para el manejo de los Estados actuales. Es, de alguna manera, como si los diferentes países tuvieran que entenderse como una instancia nacional que tiene una identidad virtual, en la cual hay posibilidades de creación de capital, oportunidades de gobierno más inclusivo y, paradójicamente, mayores amenazas. Se necesita un gobierno electrónico.

Por eso la gobernabilidad electrónica se ha vuelto prioridad de los Estados. Las estructuras de gobierno electrónico, por ejemplo, y las de ciberseguridad empiezan a crearse y ser normadas. En el caso de América Latina, prácticamente todos los países han comenzado a institucionalizarse y crear medidas securitarias (BID, 2016).

Este gobierno electrónico, formulado ya a escala internacional, estaría determinado con el propósito de movilizar a la sociedad y al sector privado en el desarrollo; para crear capacidades e innovación y para promover la integración política, los servicios en línea y para el intercambio de información con los ciudadanos u otras instancias del gobierno e instituciones. La idea es lograr una mayor eficacia de la gobernabilidad por medio de mayores servicios en red. En la actualidad, esta lógica está yendo más hacia un gobierno abierto que permita mayor transparencia hacia los ciudadanos mediante la red (ONU, 2016: xvii).

Así, la gobernabilidad electrónica se puede entender, por su parte, como la capacidad, mediante el medio electrónico, de “facilitar un proceso de diseminación de la información eficaz, rápido y transparente para el público y otras agencias, y para desarrollar actividades administrativas eficaces por parte del gobierno” (Unesco, s/f).

Esta tipología es mucho más amplia que el gobierno electrónico, pues está fundamentada en los cambios de relaciones que existen entre ciudadanos y Gobierno. Al adoptar las TIC se piensa para ir más allá que la información pasiva, hacia la participación y la toma de decisiones con las redes e Internet como elemento canalizador de nuevas ciudadanías, necesidades ciudadanas y responsabilidades ciudadanas (Unesco, s/f).

Por todo lo anotado, en este artículo, mediante un breve análisis documental, se observarán los cambios del gobierno electrónico en tres casos específicos de cooperación e integración: las acciones de eLAC en 2007, eLAC 2010 y el trabajo de Cosiplan en la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur, 2016) se describirán en próximos apartados. Se observarán sus características y cómo han llevado a cabo labores para lograr la implementación de las TIC y su potencialidad como caja de resonancia de procesos democráticos y de transparencia, tomando como supuesto de este trabajo que las tres experiencias efectúan, como parte de sus objetivos, un tipo de gobierno electrónico que se acerca en mayor o menor medida a un tipo de dinámica entre gobernabilidad y gobernanza.

Para describir y profundizar esta afirmación, se utilizará como herramienta de análisis las categorías de la gobernabilidad de Camou (1995), todo esto con el fin de caracterizar el tipo de gobernabilidad al cual se acercan. No se intenta “calificar” las experiencias estudiadas, pero sí se pretenderá describirlas y ver si se acercan al “ideal” de gobierno electrónico descrito con anterioridad, dando pie a la interrogación: ¿la gobernabilidad electrónica incluye gobernanza electrónica?, ¿o solo estamos en el ámbito de plataforma electrónica de gobierno electrónico?

Los postulados de Camou (1995) son los siguientes:

1. Gobernabilidad y eficacia: la tradición de la “razón de Estado”.

Esta corriente, la más clásica, se fundamenta en la eficiencia y eficacia del ejercicio del poder político, la gestión pública como base de la gobernabilidad. Se mide con la capacidad de alcanzar objetivos al menor costo posible; es decir, que los elementos de gobernabilidad apoyen a los Gobiernos a lograr que sus decisiones políticas tengan un mayor grado de difusión y de aceptación de la manera más rápida.

2. Gobernabilidad y legitimidad: el “buen gobierno”.

Esta línea se enfoca no tanto en un eje más práctico de la dominación, sino en el consenso; es, sin duda, una tradición más rousseauiana de la gobernabilidad en un contrato social de leyes y procesos más que decretos e instrumentos.<sup>5</sup>

---

5 Como señala Camou (1995): “Quienes se nutren de esta tradición y ven la gobernabilidad desde el ángulo del ‘buen gobierno’, destacan la conexión necesaria entre legitimidad y ejercicio del poder, concentrando su atención en el problema de la calidad de la acción gubernamental. En esta línea de pensamiento, sin ignorar la necesidad de garantizar las estructuras básicas de la reproducción de la esfera económica, se ha puesto énfasis en las amenazas a la gobernabilidad provenientes de la exclusión, los rezagos sociales y la imposibilidad —por parte de vastos sectores de la población— de acceder a una vida digna. Bajo esta perspectiva, la gobernabilidad debería recoger, elaborar y agregar en la acción gubernamental la demanda de la sociedad civil haciéndola valer como criterio de utilidad colectiva” (edición electrónica sin paginación).

### 3. Gobernabilidad y estabilidad.

La tercera corriente trabaja en el orden político. A mayor capacidad de adaptación y mayor flexibilidad institucional hay más gobernabilidad. Un sistema es más gobernable sobre la medida de su capacidad de enfrentar los cambios de su entorno nacional e internacional, económico, social y político. Es una estabilidad política entendida en la capacidad del sistema para durar en el tiempo siempre en renovación.<sup>6</sup>

Este trabajo observará entonces las experiencias de gobierno electrónico como un artificio o, como se señaló con anterioridad, caja de resonancia, para la mejor gobernabilidad en América Latina y el Caribe. Es decir, se intentará ver, de manera más bien hermenéutica y descriptiva, si estas experiencias efectivamente apoyan a la gobernabilidad y desde qué tipo de visión de la misma, de acuerdo con las categorías de Camou (1995).

### 3. Redes de cooperación, gobierno electrónico en América Latina y el Caribe

Si bien la penetración de Internet en el espacio latinoamericano todavía es baja (según Internet World Stats (2016) solo un 10,1% de todos los usuarios de la red a escala mundial pertenecen a Latinoamérica y la región caribeña), los países trabajan cada vez más para la conectividad: la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) indica que entre 2006 y 2013 el número de usuarios como proporción de la población se duplicó en la región de 20,7% a 46,7% (Cepal, 2016).

Así, la posibilidad de que los gobiernos se “digitalicen” a escala latinoamericana está presente, sobre todo por los esfuerzos de penetración de la red mundial a escala regional. Las ventajas para los Estados son visibles. Según un estudio de la Corporación Andina de Fomento (CAF, 2014: 21), el uso de Internet por trabajadores aumenta su salario entre un 18% y un 30%, mientras que adelantos técnicos como el incremento de banda ancha en un 1% puede llevar a un incremento del 0,2% al 0,3% en los niveles de empleo (Cepal, 2011; CISCO, 2009).

De acuerdo con Naciones Unidas, estas ventajas todavía son lejanas por barreras de infraestructuras e interoperabilidad en América Latina. No obstante, países como Chile, Colombia, México y Uruguay ya han adoptado sistemas de gobierno electrónico para lograr mejores servicios. Esta presencia *online* estaría dirigida al gobierno abierto, así como a la transparencia y al acceso a información (ONU, 2016: 84).

Así, de acuerdo con el Índice de desarrollo del gobierno electrónico de Naciones Unidas, compuesto de 1/3 de un índice servicios en línea, 1/3 del índice de infraestructura de comunicación y 1/3 del índice del capital humano (ONU, 2016: 134), se

6 “Basado en las consideraciones anteriores podemos presentar ahora una definición amplia de gobernabilidad, capaz de integrar los tres componentes básicos a los que hicimos referencia. De acuerdo con esto, entenderemos por gobernabilidad un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental. Esta definición, aun en su brevedad, nos permite articular los principios de eficacia, legitimidad y estabilidad presentes en los distintos análisis del tema de la gobernabilidad. Asimismo, permite ubicar a la gobernabilidad en el plano de la relación entre el sistema político y la sociedad, evitando cargar a uno solo de los términos de la relación de gobierno la responsabilidad de mantener adecuadas condiciones de gobernabilidad” (Camou, 1995).

puede observar que Uruguay, Argentina, Chile, Brasil, Costa Rica, Barbados, Colombia y México se ubican entre los países más destacados que más se acercan al 1, cifra que indica el mejor puesto (ONU, 2016: 114), siendo Honduras y Nicaragua los países que se alejan más del ideal. Estos indicadores de desarrollo pueden ser tomados en cuenta como elementos del crecimiento económico y de participación social y ciudadana, sobre todo por los parámetros de medición bajo el cual se encuentran (ONU, 2016: 162).

Este análisis señala también el índice de participación electrónica, (EPI, por sus siglas en inglés) suplementario en la encuesta de gobierno electrónico realizada por Naciones Unidas y citada en los dos párrafos anteriores. Este proceso extendió la encuesta hacia los servicios en línea para facilitar la información desde los Gobiernos a los ciudadanos. También englobó a la interacción con grupos de interés y el trabajo de real participación en la toma de decisiones con la ciudadanía. Este índice solo señala el elemento participación en un momento del tiempo; de esta forma, el continente americano, de acuerdo con el informe, estaría en el 0,4765 de 1. El continente con mayor EPI sería Europa, con el 0,6985 (ONU, 2016: 176).

Estos datos señalan los importantes esfuerzos que los países americanos, en especial América Latina y el Caribe, están realizando para poder combinar el acceso a Internet y los elementos para el desarrollo y la comunicación. Las necesidades determinadas por la globalización gruesa (interdependencia compleja acelerada) han acrecentado el fenómeno. Si bien elementos como la educación y la alfabetización están relacionados con el acceso, uso y participación de los ciudadanos en las tecnologías, su introducción ayuda a una interacción más horizontal entre países en desarrollo (Rubino-Hallman, 2002: 2).

Por tanto, las tecnologías se centraron sobre todo en la apertura comercial entre países asimétricos, así como la apertura para la educación mediante las TIC, lo que habría cerrado bastante la brecha digital entre ciudadanos. Esto sugiere que el Estado deja, en teoría, de ser el único canal de los procesos de la ciudadanía, del comercio y de la educación (Rubino-Hallman, 2002: 2). No obstante, el espacio deliberativo tradicional se tomó también el ciberespacio, por medio de instancias que estaban primero en la propiedad intelectual para luego pasar a una presencia cada vez más contundente del Estado y los gobiernos en la red, incluso para la vigilancia.

Por estas razones, se observa un cambio, o tal vez equilibrio, sobre el Estado y las tecnologías: la estructura estatal busca mejorar el sector público mediante instituciones más abiertas, equilibrando seguridad, mercado y ciudadanía. Es en este punto en que los Estados deben manejarse de manera transparente y en rendición de cuentas, en un intercambio de derechos y obligaciones con los ciudadanos (Rubino-Hallman, 2002: 3, 12).

El desarrollo de la tendencia se dio desde 1999, siendo América Latina la región con un alto crecimiento de usuarios de Internet a un incremento del 136%. En este contexto histórico, aparecen elementos de integración de la sociedad civil acerca de la creación y fundación de telecentros. No obstante, la tendencia, con la llegada de mayor conectividad, se centró en el enfoque del gobierno electrónico (Rubino-Hallman, 2002: 5) con estos puntos:

1. Determinar necesidades y prioridades de la información e infraestructura. Todo para lograr mayor acceso de las comunidades.

2. Identificar reformas a las necesidades de telecomunicación, junto con el cambio de marcos para lograr competencia e inversión extranjera.
3. Lograr proveedores de contenido.
4. Lograr mejorar la estrategia de información nacional mediante el trabajo en conjunto con sociedad civil.

En este sentido la idea es lograr el desarrollo y mejor estrategia de gobierno electrónico, que, como se señaló con anterioridad, da varias ventajas a la estabilidad democrática y a la mejora de los países en la economía globalizada; así;

- a. Con la herramienta tecnológica se hace posible el proceso de reingeniería de servicios públicos.
- b. El uso de las TIC apoya a la transparencia y la rendición de cuentas, dejando en el dominio público datos y documentos, permitiendo también transacciones más abiertas y apoyando la lucha contra la corrupción.
- c. La posibilidad de controles de usuarios y de entradas permite también penalizar a aquellos que cometen actos de corrupción.
- d. Se forman comunidades virtuales de la sociedad civil y del sistema estatal que pueden apoyar en el proceso y el diálogo Estado-ciudadanía.
- e. Define la gobernanza, creando mecanismos de interacción entre gobierno y gobernados. Se crea, en este sentido, una *accountability* horizontal definida por O'Donnell (1998) y entendida como la existencia de organizaciones estatales con autoridad y dispuestas a determinar acciones y sanciones en relación con actos u omisiones de otros agentes u organizaciones.
- f. Se puede volver un elemento de descentralización de los negocios y de inclusión de grupos minoritarios (Rubino-Hallman, 2002: 13).

Con este contexto, se puede ver la importancia que tiene el gobierno electrónico como un instrumento y “altavoz” de la gobernanza. Es decir, estudios al respecto han dado importantes señales de que hay una relación entre mayor desarrollo económico y acceso a las tecnologías, mientras que se señalan interesantes ventajas para la integración de canales alternativos en el intercambio entre Estados y de los gobiernos con la ciudadanía.

Se observa entonces que las redes actuales de la interdependencia compleja, las cuales se pueden entender mejor desde la globalización gruesa, obligan a los Estados a entrar en las lógicas de las redes digitales y su uso para dialogar con otros países, con organizaciones de la sociedad civil, o con la misma ciudadanía. Con esto, las ideas de Keohane y Nye (1988) se trasladan al sistema, sobre la necesidad de estos nuevos mecanismos para los procesos económicos y sociales. Ahora, las fuerzas sistémicas empujan a los Estados a hablar de una gobernabilidad de la mano de un gobierno electrónico, para mejorar las ventajas ya señaladas del proceso; es decir, el Estado podría hacer su entorno más gobernable: puede vigilar, legislar y dialogar gracias a la herramienta en un mundo profundamente interconectado y complejo. La pregunta es qué camino siguen actualmente los países, en especial los latinoamericanos. Como se observará más adelante, la integración y la participación ciudadana se transforman en retos y condiciones al mismo tiempo.

Después de esta caracterización, se describirán las experiencias de gobierno electrónico y acuerdos tomados como caso de estudio. Se enumerarán sus características y se señalará dentro de qué tipo de gobernabilidad estarían planteadas, si cabe la posibilidad de análisis, con la información recopilada en portales web latinoamericanos. Al respecto, cabe anotar que se han tomado estos casos desde el año 2007 hasta 2016 que hablan de esfuerzos coordinados, conjuntos e institucionalizados. En línea con este artículo, sería muy difícil crear un estado de arte y un mapeo íntegro de estos esfuerzos, pero con los casos escogidos se espera caracterizar, como se indicó, el tipo de gobernabilidad que buscan y qué canales multidimensionales presentan como base de su accionar.

## 5. Experiencias regionales de gobierno electrónico: algunos casos y análisis desde la ejecución de la gobernabilidad

En 2007, y para crear mecanismos para la cooperación regional, los países de América Latina incluyeron en el Plan eLAC de ese año (Plan de acción sobre la sociedad de información de América Latina y el Caribe, a cargo de la Cepal dentro los Objetivos del Milenio de Naciones Unidas) objetivos de proyección para el gobierno electrónico. Esta iniciativa se dio con el apoyo de la red de gobierno electrónico GEALC (Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe), coordinada por la Organización de Estados Americanos. Los puntos determinados fueron:

1. Grupos de trabajo para crear estándares de interoperabilidad.
2. Usar TIC en prevención de desastres.
3. Emplear TIC para proteger el medioambiente.
4. Formular un marco legislativo para la protección de datos y privacidad.
5. Lograr instrumentos técnicos y legales adecuados al TIC democrático y respeto a los ciudadanos (Cepal, EuropeAID, 2007: 5).

El Plan de Acción eLAC incluyó las siguientes metas: infraestructura regional, centros comunitarios para aumentar acceso, crear bibliotecas en línea, apoyar a centros de salud en línea (hospitales y centros de salud) y la organización de un grupo de trabajo para promover capacidades en las TIC, facilitar una red de actores sociales y mantener actualizada la información sobre competencias y conocimientos. También se vio como objetivo el conectar a los gobiernos locales, la elaboración de propuestas de tecnologías alternativas como la televisión digital, el desarrollo de *software*, la capacitación en TIC, así como la formación de redes de investigación y educación, ciencia y tecnología, industrias creativas y contenidos (Plan eLAC, 2007).

Dentro del Plan eLAC, como puntos 14 y 15 se enfatiza el participar en la gobernanza de Internet en aspectos técnicos y el gobierno electrónico mediante el trabajo con la red GEALC en interoperabilidad y cuestiones de estandarización y seguridad. La educación electrónica, el fortalecimiento de redes para el intercambio de aplicaciones para la salud, la interconexión regional alrededor de la amenaza de catástrofes, la integración de TIC en la justicia, la protección ambiental con la ayuda de las TIC, y el acceso a información pública y patrimonial por tecnologías se vieron como prioridades. A esto se suma el apoyo a la participación privada en las dinámicas anteriores, la promoción de políticas de acceso universal, la formación de marcos legislativos de

integración de tecnologías a escala regional, así como marcos de medición, financiamiento y cooperación internacional (Plan eLAC, 2007).

Con todo esto se busca implementar la interoperabilidad como la acción eficiente y segura del gobierno electrónico, mediante un acuerdo entre los problemas y soluciones de interés dentro de los países. Este tipo de acciones se han visto reflejados en el *Libro blanco de interoperabilidad de gobierno electrónico para América Latina y el Caribe* (2007) para América Latina y el Caribe, fundamentado en las acciones de la Unión Europea, región que cuenta con el Marco Europeo de interoperabilidad para servicios de gobierno electrónico paneuropeos. La región se muestra como modelo de este proceso, pues en 2002 las cabezas de Estado adoptaron el Plan Europeo de Acción de 2005 en la Cumbre de Sevilla, en donde se pidió a la Comisión Europea este marco con el trabajo de crear contenidos, recomendar políticas técnicas y determinar especificaciones para conectar la administración pública. Entre algunas ventajas para los usuarios se señalaron estándares abiertos y el uso de *software* de fuente abierta (Unión Europea, 2004: 5). Con la visión europea como fondo y las experiencias de interoperabilidad de México, Chile, Brasil, Colombia y Trinidad y Tobago (la mayoría de países, como se vio, tienen los más altos números en cuanto a EPI), se conceptualizó este texto de la Cepal en 2007 (Cepal, 2007).

Se intenta con el libro resolver y establecer soluciones a problemas de organizaciones, técnicos, semánticos y de gobernanza para el intercambio eficiente de información entre países.

Para lograr esto se señalan como necesidades:

- a. Comprender las particularidades estatales.
- b. Determinar el entorno legal y normativo de cada Estado.
- c. Utilizar canales múltiples como Internet y teléfonos celulares (Cepal y EuropeAID, 2007: 5).

Todo esto para lograr una estructura dedicada al gobierno electrónico interno, es decir, temas técnicos “que permitan dar el mismo nivel de servicios de gobierno electrónico a toda la población que los necesite” (Cepal y EuropeAID, 2007: 15). Habría también que conformar repositorios de metadatos globales, que resultan de aplicaciones implementadas.

Desde el punto de vista técnico, el libro señala a la interoperabilidad bajo los estándares existentes en los países, en un ingreso paulatino en la red, de manera que los países no tengan que tener un nivel de desarrollo homogéneo de gobierno electrónico. Para esto, los estándares necesitan la heterogeneidad de plataformas de *software* y *hardware* con el propósito también de que se asegure la autonomía de información de cada Estado. Esta autonomía permitiría el soporte de firmas y certificados para garantizar los datos en cada operación de manera que sean transferidos solo por previa autorización, de acuerdo —y eso es un reto— con las leyes de cada país (*ibid.*: 6).

Este fundamento técnico de gobierno electrónico se debe sostener sobre la gobernabilidad integral, en cuanto “al respeto a la autonomía y a la igualdad de derechos de los países participantes a partir de una arquitectura no centralizada” (*ibid.*: 6). De esta forma, los países son los que deben hacer las reglas.

Así, se debe habilitar la adaptación de componentes de las plataformas al contexto informático de cada Estado y de los países en conjunto. Por las mismas

razones, hay que abrir la capacidad de adaptación de los sistemas y plataformas, así como otros elementos tecnológicos con sus respectivos estándares. Más retador es el concepto de derechos de propiedad y uso del patrimonio preservados como “Bienes Públicos Regionales” (*ibid.*), dejando el acceso gratuito y la adopción desde los países para evitar propiedad exclusiva, lo cual podría también determinar luchas de poder y temores de tipo securitario.

Para alcanzar la interoperabilidad regional se propone:

- Constituir mecanismos y espacios de diálogos temáticos de concertación para la interoperabilidad regional;
- Definir la metodología de adopción de estándares;
- Adoptar un marco de medición de logros de gobierno electrónico e interoperabilidad;
- Iniciar la construcción de la interoperabilidad regional alrededor de soluciones concretas que sirvan a todos los países de la región (*ibid.*).

Finalmente, y tal vez como fundamento absoluto de la gobernanza en línea a la gobernabilidad, se pide la promoción de una política estatal para garantizar la privacidad ciudadana, señalando que este es un tema no tanto de gobierno electrónico, sino de gobernanza electrónica: el tema técnico es posible, pero solo la decisión política con principios y prácticas podrían proteger al individuo. A eso se añade el ajuste de los procesos administrativos para paliar las incongruencias entre estructuras de información, y acabar con la falta de normas e institucionalidad para el intercambio (*ibid.*).

Así, en 2008 se firmó el Compromiso de San Salvador, en la Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe, con las metas de fortalecer el intercambio sobre servicios del gobierno electrónico mediante la cooperación regional para la transferencia de tecnologías, habilidades y prácticas, todo con el fin de lograr la interoperabilidad de servicios de gobierno electrónico. Esto se planteó con las recomendaciones de trabajos señalados en el *Libro blanco de interoperabilidad de gobierno electrónico para América Latina y el Caribe* (Compromiso de San Salvador, 2008). De aquí nace el nuevo eLAC 2010.

En el período 2008-2010 se dio el *Plan de Acción Regional sobre la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe* (eLAC 2010), un desarrollo del proceso anterior que muestra una óptica más desagregada, en la que las TIC son asimiladas por los sectores de la economía y sociedad. Es decir, se busca incorporar las TIC a las necesidades de los habitantes, en primer lugar, para luego saltar a las necesidades institucionales. El eLAC 2010 de Cepal:

[...] refleja un cambio importante de orientación, dado que el plan se aleja de la tendencia de América Latina y el Caribe de seguir una lógica más bien industrial de desarrollo de las TIC, a favor de un desarrollo humano y social más integral, o el desarrollo *con las TIC*. Este cambio de enfoque busca impulsar el uso de las TIC en áreas emergentes (Cepal, s/f).

Ante este propósito, el plan ajustó sus áreas temáticas y prioridades en seis puntos:

- Educación y capacitación
- Acceso e infraestructura
- Salud

- Gestión pública y gobierno electrónico
- Sector productivo y negocios electrónicos
- Instrumentos de políticas y estrategias (Cepal, s/f)

Con esto eLAC 2010 planteó 18 metas para resultados cuantificables y 65 metas de acciones con pasos concretos y procesos acompañados con líneas de acción, que según informa el sitio oficial son:

- Conocimientos y entendimiento de áreas críticas;
- Formular y mantener iniciativas y proyectos concretos a escala regional;
- Ayudar a la elaboración e implementación de iniciativas nacionales por medio de un intercambio intrarregional;
- Apoyar a la cooperación existente con actores extrarregionales, como Europa y Canadá, y fomentar iniciativas con nuevos socios;
- Localizar procesos financieros para ayudar a la región en la colaboración entre las actividades planteadas (Cepal, s/f).

Todo el proceso de eLAC 2010 se fundamentó en una plataforma público-privada, que pudiera tener un eje estatal, así como uno del sector privado, otro de la academia y otro de la sociedad civil para lograr hacer a esta plataforma más multinivel, en donde se liberen recursos. Esta propuesta de gobierno electrónico fue hacia una gobernanza electrónica multisectorial y descentralizada. Con esto se buscó potenciar mejor la dinámica para lograr más contactos, *input* de actores cooperantes e incluso más recursos financieros (Cepal, s/f). De modo que se puede ver en el Plan 2010 (contenido en el Compromiso de San Salvador), el siguiente tipo de metas: “Promover y fomentar las TIC de calidad, asegurando el acceso y la sostenibilidad de las mismas para las personas con discapacidad y apuntando a la real inserción social, educativa, cultural y económica de todos los sectores sociales, especialmente los grupos vulnerables” (Compromiso de San Salvador, 2008).

Otra experiencia latinoamericana (más bien suramericana) de integración y gobierno electrónico es el Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan), el cual se dio gracias al deseo de los Gobiernos de la región para mejorar el proceso de unión entre Estados con el eje de la infraestructura. Así, Cosiplan se creó en 2009 como instancia dentro de la Unasur. Esta es la naturaleza del trabajo de este organismo:

Una de las acciones planteadas como estratégicas en el Programa de Acción del Cosiplan fue la elaboración de una herramienta de georreferenciamiento que orientara la planificación y la gestión de la integración física en Suramérica por medio de información digital estandarizada a escala continental. Con este objetivo, se desarrolló un Sistema de Información Geográfica (SIG) que permite visualizar y gestionar datos para interpretar, con mayor precisión que en los formatos cartográficos tradicionales, los fenómenos y las tendencias que tienen lugar en los territorios (Cosiplan, 2016).<sup>7</sup>

Ahora, es importante subrayar que Unasur tendría este trabajo como una base digital de gobierno electrónico, por lo que es ahora una plataforma de debate de las

<sup>7</sup> Documento digital sin paginación.

iniciativas de integración. Como foro técnico está la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), que planea y desarrolla el mejoramiento y la integración de infraestructura en compromiso con un desarrollo integral. El trabajo estaría en los procesos sectoriales de transporte y carga logística, integración aérea, integración mediante puertos e hidrovías, ferroviario, integración y facilitación fronteriza, mecanismos de financiamiento y garantías, además de integración económica por envíos postales. Sobre el tema telecomunicaciones, se señala al respecto que el Grupo de Trabajo sobre Telecomunicaciones fue creado por los ministros en la Segunda Reunión Ordinaria de Ministros del Cosiplan (Brasilia, noviembre de 2011), dentro de la Primera Reunión de Ministros de Comunicaciones de América del Sur (IIRSA, s/f).<sup>8</sup> El propósito es claro:

Los trabajos del grupo están orientados a estudiar y proponer alternativas para impulsar la interconexión de las diferentes estructuras y redes de fibra óptica en América del Sur y la conformación del Anillo Óptico Suramericano, apuntando al uso intensivo de Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC) con el fin de superar barreras geográficas y operativas (IIRSA, s/f).

El Grupo de Trabajo diseñó una Hoja de Ruta para la Conectividad Suramericana que fue aprobada en la Segunda Reunión de Ministros de Comunicaciones de América del Sur (Asunción, marzo de 2012). Posteriormente, el Grupo de Trabajo organizó encuentros de seguimiento.

La ruta habla de temas como cables oceánicos, tráfico de datos, tráfico en la red, puntos focales, empresas estatales, aspectos financieros, aspectos operacionales, generación de contenidos, servicios y aplicaciones gubernamentales y sociales, y aspectos de interconexión. Hay que indicar que en aspectos referidos a la participación privada se hace un estudio de acuerdos al respecto, siendo el único punto que cubre el ámbito. En la Cuarta Reunión Ordinaria de Ministros del Cosiplan (Santiago, noviembre de 2013), se encarga a la República del Paraguay la coordinación del Grupo de Trabajo sobre Telecomunicaciones.

Cabe anotar que en el Plan de Trabajo de Cosiplan (2016) hace énfasis en incorporar a la sociedad civil, y como acción 5.3:

- Impulsar proyectos que promuevan la integración regional suramericana mediante el uso de herramientas de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC);
- Desarrollar el estudio sobre “Red para la conectividad suramericana para la integración”;
- Presentar un diagnóstico por parte de los países;
- Seguridad de la red de fibra óptica;
- Coordinar con el Grupo de Trabajo de Defensa Cibernética del Consejo de Defensa Suramericana para la elaboración de un plan de acción (Cosiplan, 2016).

Si bien ya se habla de implementación en otros ejes como envíos postales, en el caso de temas TIC aún se ve una base de planeamiento, reunión y coordinación.

---

8 Documento digital sin paginación.

A escala país, es fundamental indicar que todos los Estados de América Latina y el Caribe digitalizan su gobierno a mayor o menor grado. No obstante, los ejes de gobernabilidad electrónica son difíciles de encontrar en estudios amplios. Un trabajo de CAF (2014), basado en el Índice de Servicios en Línea elaborado por la ONU (*United Nations e government survey*, 2014), señala que:

[...] el desempeño del gobierno electrónico en las ciudades de la región es, en promedio, incipiente. Los centros urbanos más densamente poblados, las ciudades con mayor acceso a Internet en términos de infraestructura y los gobiernos que implementan planes de gobierno electrónico se relacionan positiva y significativamente con una mejor provisión de bienes y servicios en línea (Diéguez, Gasparín y Sanchez, 2014: 3).

Es importante enfatizar que, de acuerdo con el estudio de la CAF, ciudades en Chile, Colombia y Perú están bien puntuadas y dejan ver planes nacionales de gobierno electrónico aplicados y coordinados con una autoridad central (Diéguez, Gasparín y Sánchez, 2014: 30). Como un hallazgo importante se observa la ventaja que tiene la descentralización del proceso: “Cabe señalar también que aquellas instituciones desconcentradas que ostentan autonomía funcional relativa y dependen de la unidad administrativa superior dentro del área, son los casos más consistentes en relación con la *performance* en gobierno electrónico” (Diéguez, Gasparín y Sánchez, 2014: 30).

Sería muy difícil determinar en un solo artículo todas las experiencias de gobierno electrónico y gobernanza electrónica en América Latina y el Caribe. No obstante, retomando las ideas de Camou, se pueden delinear estos hallazgos. Para esto, en la tabla 1 se han desagregado las categorías de Camou de acuerdo con los tipos de gobernabilidad que señalan y se las ha codificado (a, b y c para categorías dentro de G1, G2, G3 que corresponden a los tipos de gobernabilidad del autor). Después se ha determinado un porcentaje de ocurrencias de las categorías dentro de las experiencias de gobierno electrónico con anterioridad descritas.

No se pretende con el análisis el “calificar” la gobernabilidad reflejada en los trabajos de gobierno electrónico que se presentan. Al contrario, se busca solo indicar su línea y determinar algunas conclusiones que podrían aportar al estudio sobre el desarrollo más extenso e intensivo del gobierno electrónico en América Latina y el Caribe, en cuanto a que se entiende, en este trabajo, como esa cooperación entre gobierno y gobernanza.

¿Por qué realizar este trabajo, más bien interpretativo, de las coincidencias entre las visiones de Camou y las experiencias de gobierno electrónico en América Latina y la región caribeña? La respuesta está en la capacidad de realizar un mapeo de efectividad y profundidad de las acciones tomadas por las organizaciones que se escogieron para el estudio. Así, se puede tomar nota de los porcentajes a ser aumentados de acuerdo con los recursos disponibles, con el fin de dar sugerencias a los tomadores de decisiones y encargados de política pública en los diferentes territorios. El trabajo de Camou (2001) tiene una perspectiva inclusiva de varias dimensiones: si la gobernabilidad para el autor es un equilibrio en movimiento que trae las demandas sociales al ecosistema que ocupan los Estados y el gobierno, es fundamental hacer una aproximación desde este enfoque, puesto que apoyaría a su legitimidad y penetración real.

Como se observa en la tabla siguiente, la primera experiencia eLAC mediante Cepal (2007) señala una dirección hacia la estabilidad gubernamental. Es decir, al

no contener elementos dirigidos netamente a la acción de la sociedad civil, pero comprendiendo la necesidad de apertura del proceso más allá de lo técnico y de la gestión pública y sus servicios, la propuesta sería una especie de “término medio” bastante más cercana a lo técnico y al manejo de la gestión estatal.

Con la llegada de eLAC 2010, que sale más allá de lo administrativo-estatal-industrial para lograr la participación ciudadana dentro del proceso (en esa colaboración gobierno electrónico/gobernanza electrónica), se nota una combinación entre un “buen gobierno” legítimo y observado desde la sociedad civil como un elemento para la estabilidad: se busca ser flexibles frente a los cambios. Es decir, es una propuesta mucho más inclusiva, lo que de alguna forma se puede ilustrar con el trabajo de Camou (1995). Adicionalmente, hay bastantes elementos del tipo de gobernabilidad G3: se busca poner peso entre Estado y sociedad. Es un primer paso que se marcaría como un hito hacia lo que Camou implica como un grado más elevado de gobernabilidad. Esta propuesta ya piensa en un verdadero gobierno electrónico, más allá de la conectividad.

Adicionalmente, se coloca el trabajo de Unasur/IIRSA como experiencia para la integración respecto a gobierno electrónico y tecnologías. Como se nota en la tabla, este mecanismo regional estaría en una fase técnica de gobierno electrónico: se busca la base de la conectividad y hay muy pocos elementos de gobernabilidad. Se trata de lograr mejor eficacia y eficiencia de la gestión a escala de las naciones y en un ámbito integrador, con énfasis en el sector productivo como eje del trabajo público. El diálogo con la sociedad civil y lo privado se mencionan poco tanto en la página web como en el documento de la propuesta (Hoja de ruta IIRSA, s/f) y se centra en la infraestructura y financiamiento. No obstante, ya se nota la necesidad de integrar a la sociedad civil en el Plan de Trabajo de 2016. La infraestructura debe descentralizarse al manejo público-privado y la institución ve la necesidad.

Tabla 1

Análisis preliminar de coincidencias de gobernabilidad en eLAC 2007, eLAC 2010 y Cosiplan 2016 bajo las categorías de la gobernabilidad de Camou

Categorías de gobernabilidad de Camou				Experiencias de gobierno electrónico		
Desagregación de categorías	Gobernabilidad y eficacia: la tradición de la "razón de Estado". G1	Gobernabilidad y legitimidad: la tradición del "buen gobierno". G2	Gobernabilidad y estabilidad G3	Correspondencia con experiencias integradoras de gobierno electrónico - eLAC 2007	Correspondencia con experiencias de gobierno electrónico integradoras - eLac 2010	Correspondencia con experiencias integradoras de gobierno electrónico Cosiplan/ IIRSA 2016
1	Manejo de lo técnico sobre el fondo de la gobernanza (a)	Gobierno electrónico para el contrato social - diálogo y consenso (b)	Gobierno electrónico busca la adaptación (C)			(a) (a2, énfasis) (a3) (a4) (a5) (b3)
2	Eficacia y eficiencia de la gestión pública (a1)	Plataformas para la legitimidad y el ejercicio del poder (b1)	Punto medio entre los anteriores tipos de gobernabilidad. Integra los elementos y equilibra sociedad y gobierno (C1)	(a) (a1) (a2) (a4) (b1) (b3) (C) (C2) (C3) (C4)	(a) (a1) (a2) (a5) (b) (b1) (b2) (b3) (b4) (b5) (C) (C1) (C2) (C3) (C4)	(C) (C2, se integra pero debe desarrollarse) (C3) (C4, fases todavía en planificación, no se ve adaptación, no se cuenta categoría)
3	Objetivos al menor costo posible (a2)	Mide la calidad del gobierno (b2)	Se nota flexibilidad institucional (C2)			
4	Gobierno electrónico para la difusión y canalización más que para el diálogo (a3)	Trabajo en apertura hacia la sociedad civil (b3)	Adaptabilidad a los entornos nacionales e internacionales (C3)	Línea observada: (% frecuencia de categorías)	Línea observada: 66,6% G1 100% G2 100% G3	Línea observada:
5	Gobierno electrónico para la comunicación antes que el disenso (a4)	Gobierno electrónico para la inclusión social e institucional (b4)	Capacidad de cambio y renovación-capacidad de respuesta (C4)	66,6% G1 33,3% G2 80% G3		80% G1 16,6% G2 60% G3
6	Gobierno electrónico para la infraestructura y la economía (a5)	Gobierno electrónico acepta y maneja la acción colectiva (b5)				

Fuente: Elaboración propia, según los tres tipos de gobernabilidad de Camou (1995).

Cosiplan no integra, por tanto, el punto C1, pero se acerca a la estabilidad de los Estados miembros de Unasur al buscar una integración en flexibilidad y productividad al menor costo; están en cambio y renovación para conseguir integridad de las estructuras estatales y un desarrollo material de la región, en el cual, como variable, estaría un gobierno electrónico separado aún de la gobernabilidad electrónica integral.

## 6. Algunas reflexiones finales

América Latina y el Caribe se reinventan en la actualidad para tener gobiernos electrónicos complejos a escala interna y en el ámbito de grupos integrados. No obstante, además de los trabajos señalados, existen foros exitosos que continúan el desarrollo del ámbito. Por ejemplo, está el trabajo de la Red de Líderes de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe, Red GEALC ya mencionada,<sup>9</sup> cuyo objeto es el desarrollo del gobierno electrónico a escala de Estado, en busca de la cooperación horizontal. En la experiencia están miembros responsables de todos los países de América Latina y El Caribe, con logros como los siguientes:

- Un entorno de referencia para más de 60 altos funcionarios responsables de impulsar el gobierno electrónico en los países de la región;
- Reuniones anuales para establecer prioridades y conocer experiencias. Las dos más recientes, además, reunieron a ministros a cargo del tema junto a las altas autoridades de gobierno electrónico de los países miembros de la OEA;
- Tres ediciones de los premios a la excelencia en gobierno electrónico, excel-GOB, reconociendo las mejores soluciones en transparencia, participación ciudadana, eficiencia, gobierno móvil, gobierno electrónico con el ciudadano en el centro. Han participado 220 candidaturas de 20 países y se han producido tres completos catálogos que son un valioso muestrario de casos concretos;
- Establecimiento de un fondo de cooperación horizontal, Focoh, que ha movilizó a 70 expertos entre 20 países;
- Cuatro investigaciones en *open data*, sostenibilidad, inclusión digital y gobierno móvil y cuatro pilotos posteriores, abarcando Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, México y Perú;
- Talleres presenciales en los que ya han tomado parte 225 altos funcionarios de la región;
- La creación de un repositorio de información y documentos actualizado diariamente y disponible en línea;
- Un sistema de información de aplicaciones de gobierno electrónico, *e-Govex*, con más de 50 soluciones en línea;
- Una base de datos con casi 300 expertos de gobierno electrónico;
- Más de 4000 funcionarios entrenados mediante cursos de formación en gobierno electrónico;
- Liderazgo del grupo de trabajo sobre gobierno electrónico del proceso eLAC para impulso de los propios países de la región que lo integran;

9 Nace por iniciativa de la Organización de los Estados Americanos (OEA), mediante la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral (SEDI) y del Instituto para la Conectividad en las Américas (ICA).

- Debates sobre un mecanismo de monitoreo del avance del gobierno electrónico, *e-GovMonitor* (Red GEALC, 2014).

Con la mención de esta red y el análisis anterior, apenas preliminar bajo un breve análisis documental, es posible observar los esfuerzos de América Latina por la integración de una plataforma de gobierno electrónico que apoye a los Estados a escala interna y que promueva las líneas de cooperación. Es fundamental ver los logros de estas economías en desarrollo y su trabajo en conjunto en la búsqueda de un gobierno electrónico integral.

Para cerrar, cabe anotar la presencia de un plan adicional: en 2010, en Perú, se aprobó el nuevo Plan de Acción sobre la Sociedad de Información eLAC 2015, que plantea a las TIC como instrumento de desarrollo e inclusión. Es importante señalar que esta planificación se alineó a los Objetivos del Milenio y la Cumbre Mundial de la Sociedad de Información con ocho temáticas, diez lineamientos y las prioridades siguientes:

- Acceso a banda ancha con el fin de alcanzar la universalidad de la misma.
- Gobierno electrónico: transaccional, obligatorio y participativo.
- Medioambiente: promover el uso de TIC para mitigar desastres y cambio climático.
- Seguridad: impulsar el uso de TIC para garantizar la seguridad y salud.
- Desarrollo productivo e innovación
- Entorno habilitador: se elabora un entorno jurídico para facilitar el desarrollo de la sociedad de información, promover a las TIC en la integración regional.
- Educación (eLAC, 2015).

Dentro de eLAC 2015 se busca una coordinación de las institucionalidades de cada país para lograr una política de Estado sobre el gobierno electrónico (Plan eLAC 2015, Cepal, 2010). No se analizó este plan en el presente texto debido a que presenta, sobre todo, ajustes y extensiones de lo que ya se habló en el Plan eLAC 2010. En el documento de 2015 se pueden notar lecciones aprendidas y una profundización de la gobernabilidad electrónica en la integración de canales medioambientales, de participación ciudadana y de mecanismos institucionales. Se habla también de una mayor comprensión del uso de las TIC y un esfuerzo integrador que se puede notar como base. No obstante, eLAC 2010 es el gran hito diferenciador y seminal de estas nuevas perspectivas. Por eso ha sido el objeto de estudio.

Ahora, es honesto y necesario señalar que hay algunas concepciones superables sobre el gobierno electrónico en América Latina, sobre todo el hecho de que la digitalización por sí misma no crea un real gobierno electrónico de la mano de la gobernanza/gobernabilidad, De acuerdo con Paéz (2011: 70), cada Estado debe generar teorías propias que le dejen diseñar políticas públicas enmarcadas en sus propias dinámicas sociales, lo que le da sentido y pertenencia a los gobiernos. Paéz ha hecho referencia de varios autores latinoamericanos<sup>10</sup> que señalan a las TIC no

10 Señala a “Andrade (2007, 2009); Kaufman y Piana (2007); Sandoval (2009); Neüman (2008, 2009); Albornoz (2007); García (2009); Cendros, Durante y Fermín (2004); Cardon (2005); Araya (2004 y 2005); Reilly (2004); Petrizzo (2005); Zavarce (2005); Gonzalo (2006); Carballo, Cattafi Sanoja y Zambrano (2006)” (Paéz, 2011: 70).

solo como herramientas para el desarrollo o como un elemento meramente cercano a la eficiencia y eficacia de prestación de servicios, sino que debe estar unida a la “reconstrucción de la democracia” (Páez, 2011: 70). No en vano se presenta como fundamental la necesidad de que el gobierno electrónico no solo sea posible, sino que sea factible. De hecho, de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2011), las tecnologías son la base para lograr las metas gubernamentales y entregar los servicios y garantías que debe a los ciudadanos y ciudadanas.

Araya (2005: 56), citado por Páez, señala esta problemática: “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”. Por todo esto, el gobierno electrónico no puede separarse de la gobernanza electrónica, y principalmente de la democracia. Solo así se pasa al segundo nivel: el de establecer un verdadero buen gobierno también en red, pero para ello es fundamental el tener un aparato democrático *offline* de alta calidad. Habría que pasar de los trámites y sondeos a una verdadera gobernanza electrónica de participación y resolución, algo que comienza en la plataforma electrónica nacional, en la cooperación tecnológica internacional, pero sobre todo en el interactuar de forma abierta con la ciudadanía, la que a final de cuentas es la que construye los procesos de la red.

Internet en el siglo *xxi* es parte de la espina dorsal de sociedades y los Estados; los Gobiernos de América Latina, en procesos soberanos y dirigidos a sus contextos y sus necesidades, están trabajando fuertemente para incorporar a las TIC en esos esfuerzos. En el momento en que se llegue a un equilibrio real entre infraestructura y usuario, se logrará un hito en el que poder y ciudadanía, por medio de lo digital, serán protagonistas del nuevo desarrollo de la región en horizontalidad, necesidades compartidas y participación.

## 7. Bibliografía

- Araya, Dujisin Rodrigo (2005). “Internet, política y ciudadanía”. *Revista Nueva Sociedad* n.º 195. Enero-febrero. Recuperado el 9/12/2016 de [goo.gl/tjW0aP](http://goo.gl/tjW0aP).
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID] (2016). *Ciberseguridad en América Latina y el Caribe. ¿Estamos preparados? Ciberseguridad 2016*. BID. Recuperado el 15/7/2016 de [goo.gl/48pxw2](http://goo.gl/48pxw2).
- Corporación Andina de Fomento [CAF] (2014). *Hacia la transformación digital de América Latina: las infraestructuras y los servicios TIC en la región*. CAF. Recuperado el 10/10/2016 de [goo.gl/1YCFIQ](http://goo.gl/1YCFIQ).
- Camou, Antonio (1995). *Gobernabilidad y Democracia*. México, D. F.: Instituto Federal Electoral. Recuperado el 10/10/2016 de [goo.gl/Q45Jad](http://goo.gl/Q45Jad).
- \_\_\_\_\_ (2001). “Prólogo y Estudio preliminar”. En Camou, Antonio, comp. *Los desafíos de la gobernabilidad*. México, D. F.: Flacso/IISUNAM/Plaza y Valdés.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal] (2007). *Plan de acción sobre la sociedad de información de América latina y el Caribe eLAC 2007*. Recuperado el 15/10/2016 de [goo.gl/I21mlu](http://goo.gl/I21mlu).

- \_\_\_\_\_ (2010) *Plan de acción sobre la sociedad de la información y del conocimiento de América Latina y el Caribe (eLAC 2015)*. Tercera Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe. Lima, 21 al 23 de noviembre. Recuperado el 18 /7/2016 de [goo.gl/LkMb9V](http://goo.gl/LkMb9V).
- \_\_\_\_\_ (2011). *El gobierno electrónico en la Gestión Pública*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (2016). *Estado de la banda ancha en América Latina y el Caribe 2015*. Cepal. Recuperado el 10/9/2016 de [goo.gl/zSG6uE](http://goo.gl/zSG6uE).
- \_\_\_\_\_ (s/f). “El Plan de Acción Regional eLAC 2010 (para 2008-2010)”. Recuperado el 10/09/2016 de [goo.gl/YJmgyl](http://goo.gl/YJmgyl).
- Cepal; EuropeAID (2007). *Libro blanco de interoperabilidad de gobierno electrónico para América Latina y el Caribe*. Recuperado el 10/9/2016 de [goo.gl/7aPy6W](http://goo.gl/7aPy6W).
- Cerrillo Agustín (2001). “La cooperación al desarrollo y el fomento de la gobernabilidad”. *Revista Instituciones y Desarrollo* n.º 8-9: 543-576.
- Compromiso de San Salvador (2008). Aprobado en la segunda Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe. Recuperado el 12/9/2016 de [goo.gl/OHISHD](http://goo.gl/OHISHD).
- Cornejo, Ramírez Enrique (2005). “Hacia una transformación del Estado en América Latina”. *Nueva Sociedad*. Septiembre-octubre. Recuperado el 10/9/2016 de [goo.gl/hoKsjY](http://goo.gl/hoKsjY).
- Crozier, Michel, Samuel Huntington & Joji Watanuki (1973). *The crisis of democracy*. New York: New York University Press. Recuperado el 12/9/2016 de [goo.gl/TOXmON](http://goo.gl/TOXmON).
- Cosiplan (2016). “Plan de Trabajo 2016. Unasur/IIRSA”. Recuperado el 10/9/2016 de [goo.gl/fia9bE](http://goo.gl/fia9bE).
- David, Charles-Philippe (2008). *La guerra y la paz. Enfoque contemporáneo sobre la seguridad y la estrategia*. Icaria: España.
- Diéguez, Gonzalo, José Gasparín y Jimena Sánchez (2014). *Gobierno electrónico y capacidades estatales en América Latina y el Caribe: estudio exploratorio en centros urbanos y agencias tributarias nacionales*. CAF. Recuperado el 9/9/2016 de [goo.gl/jygN3B](http://goo.gl/jygN3B).
- El Tiempo (2015). “En 15 años penetración de Internet a nivel mundial creció siete veces”. Junio, 3. *Tecnósfera*. Recuperado el 10/9/2016 de [goo.gl/WhClzi](http://goo.gl/WhClzi).
- Franda, Marcus (2002). *Launching into Cyberspace: Internet Development and Politics in Five World Regions*. Boulder: Lynne Rienner.
- Internet World Stats (2016). “Internet users in the world by regions”. Recuperado el 10/9/2016 de <http://www.internetworldstats.com/stats.htm>.
- Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana [IIRSA] (s/f). “Hoja de ruta para la conectividad suramericana para la integración”. Recuperado de [goo.gl/ENeP76](http://goo.gl/ENeP76).
- \_\_\_\_\_ (s/f). *Áreas de trabajo*. Recuperado el 24/7/2016 de <http://www.iirsa.org/>.
- International Telecommunication Union [ITU] (2016) “¿Qué es gobernanza electrónica?”. Recuperado el 9/9/2016 de [goo.gl/d9Gtws](http://goo.gl/d9Gtws).
- Keohane, Robert y Joseph Nye (1988). *Poder e Interdependencia*. GEL: Argentina.
- Lévy, Pierre (2007). *Cibercultura*. Barcelona: Anthropos.

- Mayorga, Fernando y Eduardo Córdova (2007). “Gobernabilidad y Gobernanza en América latina”. Working Paper NCCR Norte-Sur IP8. Ginebra. No publicado. Recuperado el 10/9/2016 de [goo.gl/SLTNi6](http://goo.gl/SLTNi6).
- Nye, Joseph (2010). *Cyber Power*. Estados Unidos: Harvard Kennedy School.
- O'Donnell, Guillermo (1998). *Horizontal Accountability in New Democracias*. *Journal of Democracy*. n.º 9 (3): 112-26.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU] (2016). *United Nations E-Government Survey*. New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs; United Nations Division for Public Administration and Development Management. Recuperado el 7/9/2016 de [goo.gl/VeH8BA](http://goo.gl/VeH8BA).
- O'Reilly, Tilly (2006). “Qué es Web 2.0. Patrones del diseño y modelos del negocio para la siguiente generación del software”. *La Sociedad de Información*. España: Fundación Telefónica.
- Páez, Ángel (2011). “El gobierno electrónico en América Latina desde una perspectiva crítica”. *Contratexto* n.º 20. Recuperado el 7/9/2016 de [goo.gl/693F27](http://goo.gl/693F27).
- Prats, Joan (2003). “El progreso no es lo que era: fundamentos institucionales para un país en riesgo”. *El desarrollo posible, las instituciones necesarias*. La Paz, Bolivia: Institut Internacional de Governabilitat. Recuperado el 5/7/2016 de [goo.gl/5wubQN](http://goo.gl/5wubQN).
- \_\_\_\_\_ (2003a). “El concepto y al análisis de la gobernabilidad”. *Revista Instituciones y Desarrollo* n.º 14 (15): 239-269.
- RedGEALC (2014). “¿Qué es la Red GEALC?”. Recuperado el 8/9/2016 de [goo.gl/ztHDfR](http://goo.gl/ztHDfR).
- Ríos Godínez, Patricia (2005). “El neoinstitucionalismo en los procesos de integración latinoamericanos”. Ponencia presentada en el VII Congreso Español de Ciencia Política y Administración. Recuperado el 7/9/2016 de [goo.gl/Vmx2Vd](http://goo.gl/Vmx2Vd).
- Rubino-Hallman, Silvana (2002). “E-government in Latin America and the Caribbean. Reinventing governance in the information age”. Ponencia presentada en el XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública “Gobierno Electrónico”. Caracas. Recuperado el 5/9/2016 de <http://siare.clad.org/fulltext/0043107.pdf>.
- Strom, Kaare & Wolfgang Müller (1999). “Coalition Governance Institutions in Parliamentary Democracies”. Ponencia presentada en el Workshop 13 ‘Designing Institutions’ en los Grupos de Trabajo conjunto del ECPR. Marzo 26-31.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization [Unesco] (s/f). *Gobernabilidad electrónica: fortalecimiento de capacidades de la gobernabilidad electrónica*. Unesco. Recuperado el 5/9/2016 de [goo.gl/7zoio4](http://goo.gl/7zoio4).
- Unión Europea (2004). *European interoperability framework for pan-european eGovernment services*. European Communities. Recuperado el 13/9/2016 de [goo.gl/5SD7R](http://goo.gl/5SD7R).
- United Nations (2014). *United Nations e-government survey*. Naciones Unidas. Recuperado el 08/10/2016 de [goo.gl/zuOHM9](http://goo.gl/zuOHM9).
- Unión de Naciones Suramericanas [Unasur] (s/f). “Cosiplan”. Recuperado el 8/9/2016 de [goo.gl/HHJkX0](http://goo.gl/HHJkX0).
- Waltz, Kenneth (1988). *Teoría de la Política Internacional*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.