

Apuntes venezolanos sobre gobierno electrónico. La lejana democracia digital

Venezuelan Notes on Electronic Government. The Distant Digital Democracy

Andrés Cañizález*

Resumen

El autor analiza la figura de gobierno electrónico como forma de ampliar la participación ciudadana con mecanismos democráticos que se asienten en las nuevas tecnologías. En la primera parte repasa algunos puntos de vista acerca del fenómeno del gobierno electrónico y sus principales características; en la segunda parte muestra los resultados de la evaluación de una serie de portales del Estado venezolano realizada 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). Este primer estudio revela que las experiencias de gobierno electrónico en Venezuela están en su fase inicial, teniendo por tanto un peso importante el eje divulgativo/informativo.

Palabras clave: democracia, nuevas tecnologías, gobierno electrónico, portales web.

Abstract

The writer analyzes the electronic government figure as a way of widening citizens' participation using democratic mechanisms grounded on new technologies. The first section, is a review of some perspectives about the electronic government phenomenon and its main characteristics, while the second section presents the results of some Venezuelan web sites assessment, that was conducted in June of 2006 as part of the research activities of the Communication Research Center of the Catholic University Andrés Bello (CIU-UCAB, for its name in Spanish). This first study unveils that Venezuelan experience on electronic government is in its preliminary stage, thus the axe revealing/informing is heavily important.

Key words: Democracy, new technologies, electronic government, web sites.

Recibido: 19/10/2006

Aceptado: 02/11/2006

* Candidato a doctor en ciencia política; profesor de la Escuela de Comunicación de la Universidad Central de Venezuela e investigador del Centro de Investigaciones de la Comunicación de la Universidad Católica Andrés Bello (CIC-UCAB).
Correo electrónico: andres@derechos.org.ve

Introducción

La experiencia, en diversas áreas, demuestra 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, ha destinado recursos a la temática, y eso se evidencia en 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 en muchas instancias del Estado persiste 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 tanto no genera otras prácticas sociales y ciudadanas de lo que se viene conociendo internacionalmente como gobierno electrónico.

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 de entidades del Estado, para ver si cumplen o no con algunos de los postulados teóricos propuestos. Para esta segunda parte resultó invaluable la colaboración de la licenciada Ysabel Viloria, en la recolección de los datos, como parte de sus tareas en el Centro de Investigaciones de la Comunicación, CIC-UCAB.

Nuevas tecnologías para mayor democracia

Como decíamos inicialmente, 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. De tal forma que la revolución tecnológica, a la que asistimos en estos tiempos, para el ejercicio político 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, 2005, p. 57). En América Latina el promedio de personas con acceso a Internet (que podríamos considerar una medida de posibilidades de participación) es del 6 por ciento de la población, mientras que en naciones “como Canadá, Estados Unidos y Suecia más del 50% de la población accede a Internet” (p. 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 la participación– que las personas tengan facilidades de acceso a Internet, por ejemplo a través de Infocentros, pero que en la práctica la navegación se limite 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.

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

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.

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, 2005, p. 59). Como sabemos, dicha exclusión en el terreno digital se suma, y generalmente se superpone, a las exclusiones y desigualdades que están presentes en 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, 2005, p. 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” (p. 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, p. 83), se establecieron dos índices que apuntan a evaluar la decisión de política de Estado que debe acompañar a estos procesos que, si bien tienen un eje tecnológico, son 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 (p. 83).

Se escogieron los tres países que encabezan la combinación de ambos índices. Chile es el país

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, p. 83.

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, p. 90), en este proceso pueden identificarse cuatro fases que persiguen 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”.

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, p. 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, p.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, la televisión por cable, las vídeo conferencias, entre otras opciones (p. 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 et al., 2002, p. 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” (p. 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

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.

la gestión pública y una mejora de los servicios de cara a los ciudadanos (Rodal, 2003, p. 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, p. 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.

Metodología

La evaluación de una serie de portales del Estado venezolano se realizó en junio de 2006, como parte

de las actividades investigativas en el CIC-UCAB. La ejecución del monitoreo estuvo a cargo de la licenciada Ysabel Vilorio. Por otra parte, el instrumento aplicado se alimentó de fuentes diversas y fue discutido con colegas del CIC. Por ser la primera vez que se aplica, está en revisión y cabrían eventuales ajustes en el futuro.

Instrumento

Escala de evaluación:

E = Excelente (3 puntos)

B = Bueno, pero mejorable (2 puntos)

R = Regular (1 punto)

NA = No Aplica. No está presente (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 las entidades por analizar se decidió partiendo de la premisa de que, por su naturaleza, debían ser dependencias con canales para la información o participación de los ciudadanos. Se incluyó, en tal sentido, tanto a la Asamblea Nacional como a 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). Al momento de hacer la evaluación, en junio de 2006, se intentó, sin éxito, trabajar con las páginas del Ministerio de Economía Popular y de Planificación y Desarrollo,

el primero no contaba con sitio web, en tanto el correspondiente al segundo no logró abrirse.

Es necesario indicar que cabría un análisis más específico en algunos portales como son los del Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria (Seniat), Dirección de Identificación y Extranjería (Diex) y Comisión de Administración de Divisas (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 comprendiera la revisión de cómo se efectúan las transacciones con el Estado a través de estos portales.

* **Ministerio de Información y Comunicación** <http://www.minci.gov.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 con una frecuencia diaria.
Interactividad	Correo electrónico		X			Sólo cuenta con una dirección general de correo electrónico para que los usuarios contacten al (los) responsable(s).
	Foros			X		Existe un espacio dedicado a diversas temáticas de foros, pero no se ofrecen instrucciones de participación, ni se verifica la validez de la misma.
	Encuestas				X	
	Chat				X	
	Condiciones de participación				X	
Políticas	Política editorial				X	
	Condiciones de uso				X	
	Incidencia de la participación				X	

Puntuación: 0,27

* **Presidencia de la República** <http://www.venezuela.gob.ve>

Categoría	Ítem	Puntaje				Observaciones
		E	B	R	NA	
Información	Indica número de visitantes				X	
	Naturaleza divulgativa/informativa	X				
	Actualización		X			Tiene una frecuencia constante de actualización, mas no es diaria.
Interactividad	Correo electrónico				X	El medio ofrece una opción para enviar casos particulares al Despacho, mas no son mensajes personalizados.
	Foros				X	
	Encuestas				X	
	Chat				X	
	Condiciones de participación				X	
Políticas	Política editorial				X	
	Condiciones de uso				X	
	Incidencia de la participación				X	

Puntuación: 0,15

* **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				
	Actualización	X				La actualización es minuto a minuto.
Interactividad	Correo electrónico	X				Cuenta con un directorio de los contactos.
	Foros				X	
	Encuestas				X	
	Chat				X	
	Condiciones de participación				X	
Políticas	Política editorial				X	
	Condiciones de uso				X	
	Incidencia de la participación		X			Existe un espacio donde el usuario puede participar mediante envío de mensajes (luego de formalizar su registro en la página), y estas acciones pueden pasar a discusiones de la agenda pública (según lo publicado en el <i>site</i>).

Puntuación: 0,33

* **Fiscalía General de la República** <http://www.fiscalia.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			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			A pesar de que no se establece en el sitio el destino final de manera explícita, los temas de discusión en los foros son asuntos públicos de interés colectivo.

Puntuación: 0,39

* **Defensoría del Pueblo** <http://www.defensoria.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		A pesar de presentar la opción “Contáctenos”, ésta no funciona.
	Foros				X	
	Encuestas				X	
	Chat				X	
	Condiciones de participación		X			No existen espacios abiertos para la participación y discusión ciudadana, sin embargo, el sitio cuenta con una sección a través de la cual el ciudadano puede efectuar “denuncias en línea”.
Políticas	Política editorial				X	
	Condiciones de uso				X	
	Incidencia de la participación	X				Mediante el uso de esta página los ciudadanos pueden efectuar denuncias por violación de derechos, o en contra de funcionarios públicos.

Puntuación: 0,36

* **Ministerio de la Cultura** <http://www.ministeriodelacultura.gob.ve>

Categoría	Ítem	Puntaje				Observaciones
		E	B	R		
Información	Indica número de visitantes				X	
	Naturaleza divulgativa/informativa	X				
	Actualización	X				
Interactividad	Correo electrónico		X			Además de un correo general, el medio ofrece una sección de “atención al ciudadano”, donde el usuario puede solicitar información o enviar comentarios.
	Foros				X	
	Encuestas				X	
	Chat				X	
	Condiciones de participación				X	
Políticas	Política editorial	X				Existe una sección con este nombre, donde se explica la naturaleza del sitio y sus funciones.
	Condiciones de uso				X	
	Incidencia de la participación			X		El usuario cuenta con un espacio para establecer contacto con los responsables, pero no se indica el destino de esa participación, ni su incidencia.

Puntuación: 0,36

* **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			El medio ofrece un correo general para que los usuarios establezcan contacto con los responsables.
	Foros			X		Existe un espacio dedicado para los foros, pero vinculados a espacios de Conatel, es decir, no son foros propios de este ministerio.
	Encuestas				X	
	Chat				X	
	Condiciones de participación				X	
Políticas	Política editorial				X	
	Condiciones de uso				X	
	Incidencia de la participación			X		Existe un correo en el que las solicitudes o informaciones de los usuarios puedan ser tomadas en cuenta, y a las que se les pueda ofrecer respuesta desde el ministerio, pero esto no queda claramente explícito en lo publicado por el sitio.

Puntuación: 0,27

Conclusiones

Si bien se trata de una evaluación no exhaustiva, podemos apuntar que las experiencias de gobierno electrónico en Venezuela están en su fase inicial, teniendo por tanto un peso importante el eje divulgativo/informativo. En la mayoría de los casos presentados aquí están desaprovechadas una serie de herramientas propias del medioambiente 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, R. (2005). Internet, política y ciudadanía. *Nueva Sociedad*, núm. 195, pp. 56-71.
- Criado Grande, I. et al. (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). Disponible en: www.clad.org.ve
- Frey, K. (2005). Gobernanza electrónica urbana e inclusión digital: experiencias en ciudades europeas y brasileñas. *Nueva Sociedad*, núm. 196, pp. 109-124.
- Petrizzo Páez, M. (2005). Participación ciudadana y tecnologías de la información y la comunicación: hacia una administración pública relacional. *Nueva Sociedad*, núm. 195, pp. 88-101.
- Pocovi, G. M., Farabollini, G. R. (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). Disponible en: www.clad.org.ve
- Rodal, E. (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). Disponible en: www.clad.org.ve
- Serna, M. S. (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). Disponible en: www.clad.org.ve
- Tesoro, J. L. (2005). Probidad, gobierno electrónico y modernización de la gestión pública en Iberoamérica: inferencias empíricas. *Nueva Sociedad*, núm. 195, pp. 72-87.