

EL GOBIERNO ELECTRÓNICO COMO UN NUEVO PARADIGMA DE ADMINISTRACIÓN

PABLO CASTOLDI *

Concepto de gobierno electrónico

En los últimos años el nivel de desarrollo alcanzado por la informática y la tecnología ha sido exponencial, y día a día este proceso modifica las formas de establecer las comunicaciones o interacciones entre los distintos individuos que componen la sociedad.

Al circuito de la comunicación se suman las telecomunicaciones como intermediarias en la relación emisor-receptor. La información hoy nos plantea un nuevo desafío en su forma de transmisión. La interacción se establece a través de una autopista informática denominada INTERNET. Esta red se alimenta de diferentes tipos de informaciones y posibilita el acceso inmediato a cualquier persona, en cualquier parte del mundo.

Con el advenimiento y el uso de las nuevas tecnologías unidas a las herramientas de *software*, plataformas de *hardware* y redes de comunicaciones, hemos visto dar nacimiento a la llamada “Sociedad Digital”. En ella, los nuevos “nacionales digitales” (redefiniendo así el concepto de “nación”), podrán entretenerse, educarse, trabajar, comerciar y ser gobernados/administrados a distancia.

Conceptos nuevos como educación a distancia, trabajo a distancia, comercio electrónico y gobierno electrónico ya están a nuestro alcance, brindando la posibilidad a los habitantes de esta nueva sociedad digital de acceder a los últimos estrenos en materia de pelícu-

* Abogado, Universidad de Buenos Aires. Director de *eldial.com*, “Primer diario Jurídico en Internet”.

las, música y otras expresiones artísticas; o al material de investigación para un curso de posgrado en Derecho a la Alta Tecnología; o la consulta sobre nuestros derechos como consumidores; o un contrato de negocios.

Sin duda los avances de las nuevas tecnologías provocarán una sustancial modificación en la relación existente entre los ciudadanos (administrados) y sus gobernantes (administradores), la cual acercará al Estado al Ciudadano y reducirá el tiempo (v. gr. interminables filas para actualizar un domicilio) y los espacios (ahora digitales) que tradicionalmente los han separado.

Internet y otras tecnologías informáticas permitirán dar, en un corto plazo, una nueva dimensión a la forma con la cual el Estado se relaciona con su comunidad y brindará la posibilidad de una mejor y más democrática atención a los ciudadanos.

El concepto de “gobierno electrónico” incluye todas aquellas actividades basadas en las modernas tecnologías informáticas, en particular Internet, que el Estado desarrolla para aumentar la eficiencia de la gestión pública, mejorar los servicios ofrecidos a los ciudadanos y proveer a las acciones del gobierno de un marco mucho más transparente que el actual.

Avances en la materia en los países del MERCOSUR

Gobierno electrónico en Argentina

La Subsecretaría de la Gestión Pública (<http://www.info.gov.ar>) junto a la Jefatura de Gabinete de Ministros ha elaborado un plan que se dirige hacia un gobierno electrónico, estableciendo las siguientes actividades que permitirán mejorar sensiblemente la forma en la cual el Estado brinda los servicios a los ciudadanos y la forma en que el Estado ejecuta sus procesos internos.

- Diseño y elaboración de Portales en Internet que brinden acceso claro y sencillo para las necesidades de la población, de forma tal que quien ingrese en el mismo no tendrá necesidad de conocer los intrincados laberintos del sector público.
- Posibilidad de realizar trámites las 24 horas de los 365 días del año, accediendo a los mismos desde cualquier parte del país a través de una computadora conectada a la red.
- Unificación de las bases de datos del Estado para evitar duplicaciones innecesarias de las mismas y una incorrecta actualiza-

ción, así por ejemplo, la actualización de un domicilio que efectúe un ciudadano en un organismo automáticamente cambiará la dirección del mismo en las demás bases de datos del resto de los organismos del Estado.

- Publicidad de toda la información elaborada por el Estado, logrando una inmediatez entre el momento de producción de la misma y el conocimiento efectivo por parte de todos los ciudadanos.

Se crea una “ventanilla única” de acceso a todos los trámites del gobierno nacional. Este portal tiene la dirección www.gobierno-electronico.ar o www.info.gov.ar, donde el ciudadano puede encontrar:

- Los formularios necesarios para efectuar distintos trámites;
- Dirección de correo electrónico de todos los funcionarios;
- Un centro de consultas y reclamos.

Esta “ventanilla única” se complementa con portales específicos como:

www.cristal.gov.ar

Información sobre los aspectos relacionados con la transparencia de los actos de gobierno y ejecución presupuestaria, compras y contrataciones del Estado, sueldos de los empleados públicos, ejecución de préstamos internacionales, beneficiarios de jubilaciones especiales, etcétera.

www.educ.ar

Todos los temas relacionados con la educación en la Argentina, promoviendo el acceso universal a todos los estudiantes a Internet, a través de computadoras con acceso a Internet en todas las escuelas del país.

www.export.ar

Promoción de los distintos productos argentinos para favorecer las exportaciones.

Marco Legal en Argentina (www.eldial.com). Estas iniciativas se sostienen en las siguientes normas:

- Ley Nacional N° 11.723 y su aclaratoria 25.036 - Protección Legal de las obras de *software*.
- Decreto Presidencial N° 103/2001 - Aprobación del Plan Nacional de Modernización - Anexo I - Plan Nacional de Modernización - Gobierno Electrónico: Cambio en el modelo de gestión; Transformaciones institucionales; Carta compromiso con el ciuda-

dano; Gestión por resultados; Transformaciones transversales; Gestión del capital humano; Formación y desarrollo del capital humano; Nuevo sistema de compras; Sistema de administración financiera.

- Decreto Presidencial N° 427/98 - Firma Digital para la Administración Pública Nacional, implementa una Infraestructura de Clave Pública (“*Public Key Infrastructure*” - PKI) de acuerdo a los lineamientos de la Ley de Firma Digital del Estado de Utah de los EE.UU. y de la Directiva de Firma Digital de la Comunidad Europea.
- Decreto Presidencial N° 1279/97 - Se declara que el servicio de *INTERNET* se considera comprendido dentro de la garantía constitucional que ampara la libertad de expresión, correspondiéndole en tal sentido las mismas consideraciones que a los demás medios de comunicación social.
- Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 554/97 - Se declara de Interés Nacional el acceso a la red Internet, para todos los habitantes del territorio nacional, en condiciones sociales y geográficas equitativas, con tarifas razonables y con parámetros de calidad acordes a las modernas aplicaciones de la multimedia.
- Resolución MTSS N° 555/97 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social - Normas y Procedimientos para Implementar Documentos Digitales y Firma Digital.
- Resolución N° 270/97 Secretaría de Asuntos Técnicos y Legislativos - Autorízase a la Dirección Nacional del Registro Oficial a emitir, vía Internet, un Servicio Tarifado de Reproducción Informática de la Primera Sección “Legislación y Avisos Oficiales”.
- Resolución SAFJP N° 293/97 Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión - Incorporación de Correo Electrónico con Firmas Digitales.
- Resolución SFP N° 45/97 Secretaría de la Función Pública- Incorporación de la Tecnología de la Firma Digital a los Procesos de Información de la Administración Pública Nacional.
- Resolución SFP N° 194/98 Secretaría de la Función Pública - Estándares para la Infraestructura de Clave Pública para la Administración Pública Nacional del Decreto Presidencial N° 427/98.
- Resolución SFP N° 212/98 Secretaría de la Función Pública - Estándares de Licenciamiento de Certificadores de Clave Pública.
- Resolución MREC N° 2226/2000 del 08/08/2000 Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto – Establece el reglamento a seguir para la registración de los nombres de dominio en Internet en la Argentina (.ar).
- Proyecto de Ley Nacional sobre Firma Digital.

Gobierno electrónico en Brasil

El desafío del gobierno electrónico en Brasil (<http://www.redegoverno.gov.br>) contempla la implementación de servicios e informaciones públicas que puedan ser accedidas a través de Internet, buscando de esa forma llegar al ciudadano en cualquier parte donde se encuentre, durante las 24 horas los 365 días del año.

Se busca enseñar al ciudadano las ventajas que implica acceder a las informaciones públicas, mostrando los derechos y obligaciones de los mismos, promoviendo así la noción de ciudadanía, intentando quebrar el paradigma tradicional de la prestación de los servicios públicos, uniendo eficacia con eficiencia.

De esta forma se fijarán como objetivos claves la integración, coordinación y fomento de las distintas acciones que posibiliten la utilización de las tecnologías de información y comunicación, de forma tal que contribuyan a la economía del país facilitando las condiciones de competencias en el mercado global y, al mismo tiempo, contribuir a la inserción social de todos los nacionales en la nueva sociedad.

Marco Legal en Brasil (www.redegoverno.gov.br)

- Proyecto de Ley sobre el Documento Eletrónico.
- Proyecto de Ley sobre Delitos Informáticos contra el Sector Privado.
- Ley 9983 del 14/07/2000 sobre Delitos Informáticos Contra la Administración Pública.
- Decreto del 21/10/2000 sobre el Comité Ejecutivo del Gobierno Eletrónico.
- Decreto 3587 del 05/09/2000 sobre Infraestructura de la Llave Pública (PKI-Gov)
- Decreto 3585 del 05/09/2000 sobre Documento Electrónico.
- Decreto 3505 del 13/06/2000 sobre Política de Seguridad de la Información.
- Decreto del 03/04/2000 sobre el Grupo de Trabajo de TI.
- Portaria 47 del 03/08/2000 sobre el Grupo de Trabajo de Comercio Eletrónico.

Gobierno Electrónico en Uruguay

La página Web de la Guía de Orientación al Usuario (<http://cepre.opp.gub.uy>) es producto de actividades desarrolladas por el Programa de Mejora de Atención al Usuario del Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado, con el fin de mejorar la calidad en el acceso a la información por parte del ciudadano.

El objetivo de la misma es informar sobre las principales características y requisitos de un conjunto de servicios de la Administración Central utilizados en forma frecuente por el público.

Ésta constituye una versión que será ajustada y ampliada, de manera de ir incorporando una mayor cobertura. En esta página se cuenta con información relativa a 143 servicios de 46 Unidades Ejecutoras y 13 Incisos.

A los efectos de facilitar la búsqueda por parte del usuario, los distintos servicios y trámites asociados aparecen clasificados de acuerdo a tres criterios: por tipo de servicio, por institución (Inciso y Unidad Ejecutora) y por índice alfabético. También puede buscarse por palabras “claves” que hacen referencia al tipo de servicio y trámite al que se desee acceder (salud, cédula, nacimiento, trabajo, etcétera).

La Guía de Orientación al Usuario, base para la confección de la página Web asociada, ha sido elaborada con la invaluable colaboración de las distintas Unidades Ejecutoras de los Incisos de la Administración Central, que brindaron un apoyo relevante identificando y seleccionando los principales servicios brindados al público, proporcionando la información de base y realizando los ajustes correspondientes a las versiones enviadas para su validación.

Marco Legal en Uruguay (www.elderechodigital.com)

- Ley 9739 del 17/12/1937, que regula el derecho de propiedad intelectual.
- Ley 16736 del 05/01/96, párrafo final del art. 695 – Posibilidad de sustitución de la Firma autógrafa por contraseñas o signos informáticos adecuados.
- Ley 16671 del 13/12/98 – Aprobación de los Acuerdos firmados resultantes de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales contenidos en el Acta Final suscrita en Marrakesh, del que nos interesa destacar el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (*Trade related aspects of intellectual property rights*, más conocido como TRIPs) que en su artículo 10, inciso 1º establece que los programas de ordenador, sean programas fuente o programas objeto, serán protegidos como obras literarias.
- Ley 17243 del 21/06/2000, artículos 24 y 25 - Obligatoriedad de implantar en el ámbito de la Administración Pública el expediente electrónico y se autoriza en todo caso la firma electrónica y la firma digital, las que tendrán idéntica validez y eficacia a la firma autógrafa.

- Decreto 154/989 del 11/04/89 - Modifica el artículo 19 del Decreto del 21/04/1938 (reglamentario de la ley de propiedad literaria y artística 9739) estableciendo el procedimiento para registrar los programas de ordenador ante el Consejo de Derechos de Autor.
- Decreto 142/991 del 06/02/91 - En todos los casos en que el Estado incorpore soportes lógicos debe preceptivamente verificar la titularidad del programa de computador.
- Decreto 65/998 del 10/03/98 - Distinción firma electrónica y firma digital e incorporó el Expediente Electrónico a la Administración Pública.
- Decreto 84/999 del 24/03/99 y su modificatoria Decreto 286/999 del 15/09/99 - Declaración parcial de interés nacional para los programas de ordenador extendida al sector productor del *software* en condiciones de competencia internacional en función de “poseer una potencialidad de desarrollo aún no aprovechada íntegramente”.

Resolución del 29/12/92 de la Dirección General Impositiva - Naturaleza y régimen protector del soporte lógico.

Conclusiones

Estas actividades cubren aspectos internos de la gestión de los organismos públicos, la difusión masiva de la información sobre los actos de gobierno, así como la prestación de más y mejores servicios a los administrados. Los proyectos de gobierno electrónico deben tener en cuenta y basarse principalmente en:

- Una infraestructura de telecomunicaciones altamente eficiente;
- Fortalecimiento de la infraestructura de firma digital;
- Fortalecimiento de los sistemas de seguridad informática;
- Capacitación de los recursos humanos de los organismos de la Administración Pública Nacional;
- Capacitación de los ciudadanos en el uso de las nuevas tecnologías;
- Posibilitar el acceso de todos los ciudadanos a las nuevas tecnologías;
- Hacer participar a toda la comunidad –en especial a la universitaria– en la búsqueda de un mejor gerenciamiento de la administración pública.

Estos aspectos nos obligan a meditar sobre los marcos legales regulatorios que se aplicarán para lograr los objetivos descriptos. No

olvidemos que si no existe dicho marco las reglas del juego no estarán claras, derivándose entonces, en una completa inseguridad jurídica y una desigualdad social promovida desde el Estado que diferenciará entre ciudadanos de primera –aquellos que puedan acceder a esta nueva forma de administración– y ciudadanos de segunda (excluidos del sistema).

Una de las acciones a tomar para que ello no ocurra es la correcta comunicación de las reglas del juego a los ciudadanos, permitiendo así el conocimiento de los sistemas normativos existentes (Leyes, Decretos, Resoluciones, etcétera) incluyendo la jurisprudencia (decisiones de los jueces) y doctrina (expresiones académicas). De ahí la importancia de crear o fomentar el uso de las bases de datos jurídicas existentes a través de Internet, brindando en forma efectiva acceso real a toda la ciudadanía de los marcos regulatorios existentes.

No olvidemos que uno de los principios en los que hoy se sustentan los sistemas legales de las comunidades es que el derecho se presume conocido por todos, y con la gran complejidad de normas y antecedentes jurisprudenciales que conviven en dichos sistemas, esa máxima se torna de imposible cumplimiento por parte de los ciudadanos. Conocer si una norma se encuentra efectivamente vigente –sin que ella haya sufrido una derogación implícita o explícita o una modificación– o si un antecedente jurisprudencial es aplicable a un caso –existiendo cientos de miles de ellos– es una tarea que sólo puede realizarse mediante el uso de sistemas que automaticen su búsqueda.

El gobierno electrónico (*e-government*) implica una mayor participación desde los administrados y para que ella sea posible, se debe garantizar una mayor democratización de la información. Estos objetivos no se cumplirían si sólo una pequeña proporción de la población tuviera acceso a estas tecnologías, por lo que el éxito del gobierno electrónico está íntimamente asociado a las políticas nacionales que buscan asegurar el acceso a estas tecnologías a la mayor cantidad posible de ciudadanos, independientemente de si viven en grandes ciudades o pequeños pueblos y de sus condiciones económicas y/o políticas.

El gobierno electrónico es un destino en el que convergerán todas las sociedades modernas.