



111

EDICIÓN

Boletín e-Gobierno Red GEALC

MARZO 2016

A decorative graphic consisting of a grid of blue and orange rectangular blocks. A stylized map of the Americas is overlaid on the grid, with the landmasses in grey and the oceans in blue. The map is positioned in the upper left and lower left areas of the grid.

“Participación y Colaboración en e-Gobierno”

ENFOQUES Y TENDENCIAS**“Participación y Colaboración en e-Gobierno”**

Entrevista con Alejandro Barros, Consultor internacional en materia de modernización del Estado e innovación pública, Académico asociado del Centro de Sistemas Públicos – Universidad de Chile



Por José Luis Tesoro

Resumen

En esta entrevista Alejandro Barros se refiere a diversas cuestiones relativas a la participación y colaboración de distintos actores (ciudadanos, organizaciones, empresas y academia) en materia de e-Gobierno. En primer lugar vincula dichas cuestiones con la evolución del e-Gobierno a través de sucesivas “generaciones”, señalado que tales tendencias hacia la participación y colaboración surgen primordialmente durante la generación actual, y –al menos en nuestra región- no precisamente por iniciativa espontánea de los gobiernos, sino más bien por la presión ejercida por los ciudadanos y por paradigmas globales como Gobierno Abierto y Sociedad del Conocimiento. Posteriormente se refiere a los desafíos que implica para el Estado la participación y la colaboración -en materia de e-Gobierno- de actores de la sociedad, expresando que las experiencias en nuestra región son aún escasas, acotadas, incipientes, con alcance local y sectorial, y más impulsadas por liderazgos personales que por políticas explícitas. Finalmente enuncia los cambios de fondo que deberían darse en la perspectiva del Estado para una adecuada respuesta a las presiones de los ciudadanos para la mejora en la calidad y cobertura de los servicios. Destaca aquí una necesaria evolución hacia servicios “ciudadano-céntricos” pensados, diseñados e implementados desde las perspectivas de las personas –segmentando su diversidad- y sus necesidades. Concluye enunciado cuatro ejes básicos de dichos servicios “ciudadano-céntricos”: meta-trámite, multicanalidad, accesibilidad y usabilidad, provisión múltiple (co-producción).

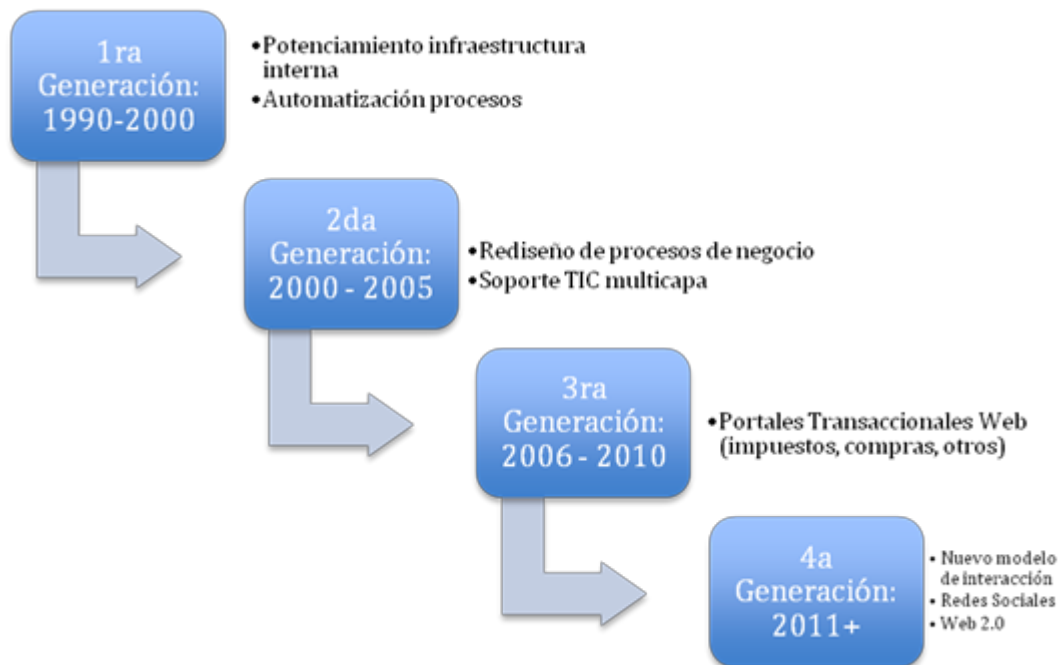
Contenido de la entrevista

1.- ¿Cómo percibe usted la cuestión de la participación y la colaboración en e-Gobierno en el contexto del estado del arte de esta disciplina?

Para referirnos a la participación y colaboración en e-Gobierno es conveniente, ante todo, ponernos de acuerdo en que el concepto de e-Gobierno no es estático y sobre cómo ha evolucionado a través de los años, ya que esa evolución condiciona los procesos de participación y colaboración.

La pregunta que se hacían inicialmente muchos gerentes públicos era: *¿Cómo usar las tecnologías de información para hacer más eficiente un determinado proceso?*

Como puede apreciarse en la gráfica siguiente¹, existen a la fecha básicamente cuatro generaciones de e-Gobierno cuyas características se reseñan a continuación.



Fuente: polisDigital, Alejandro Barros, 2012

¹ Definición de generaciones de Gobierno electrónico basada en polisDigital, Alejandro Barros, 2012 – www.polisDigital.info

Primera generación (1990-2000²): Básicamente tuvo como objetivo potenciar la infraestructura tecnológica interna de las instituciones, dado que la mayoría de las entidades públicas tenían un nivel bastante pobre de equipamiento. Como consecuencia, se centró en la adquisición de infraestructura y equipamiento tecnológico. Las entidades concentraron sus esfuerzos en adquirir nuevos equipos, tanto para plataformas centrales como para computación personal, con el propósito de aumentar la relación funcionario-pc³ y dotar a las entidades de más y mejor infraestructura tecnológica. Durante esta fase, el objetivo central de los proyectos de e-Gobierno fue automatizar lo existente.

Segunda Generación (2000-2005): En este período se abordaron iniciativas de rediseño de procesos de negocios, focalizándose en el uso intensivo de las TI, estableciendo modelos multicapa con un fuerte enfoque hacia soluciones web como plataforma para interactuar con los ciudadanos. Por otra parte existió un esfuerzo importante para dotar a las instituciones de personal técnico para realizar las diversas tareas, en particular con fuertes competencias en el mundo web.

Tercera Generación (2006-2010): Desde un punto de vista del uso de tecnologías, el Estado se movió hacia una fase en la cual el concepto de red aparece fuertemente relacionado con utilizar las sinergias resultantes de su estructura evolucionada hacia lo que se denomina un modelo de servicios compartidos. En esta etapa de madurez se planteó como objetivo el desarrollo de una infraestructura compartida, que prestara servicios a varias instituciones simultáneamente, desplegándose portales de trámites accesibles por los ciudadanos.

Cuarta Generación (2011-...): Esta generación afronta el desafío de forjar un nuevo paradigma en la relación Estado-ciudadano. Los ciudadanos, a través de las múltiples herramientas de la web (por ejemplo: redes sociales), podrán generar ideas que se transformen en futuras políticas públicas. Se plantea aquí la duda acerca de hasta qué punto corresponde a los usuarios “gatillar” la generación de políticas públicas⁴.

Como puede apreciarse, los conceptos de participación y colaboración en e-Gobierno aparecen recién en las últimas generaciones, y su incursión se ha debido más a paradigmas globales (como “Gobierno Abierto”) y a la presión de los usuarios que a la iniciativa espontánea del propio Estado, al menos en esta parte del mundo.

² Los años corresponden a fechas referenciales y no deben tomarse como en términos absolutos

³ Métrica utilizada para identificar el nivel de digitalización y modernidad de un servicio público (cantidad de funcionarios por computador personal)

⁴ <http://www.alejandrobarrros.com/content/view/120682/Servicios-Compartidos-Share-Services-la-reforma-faltante.html#content-top>

2.- ¿Qué desafíos implica para el Estado la participación y la colaboración de actores de la sociedad en materia de e-Gobierno?

Nuestras administraciones públicas deberán incentivar procesos de participación y colaboración en e-Gobierno para no incurrir nuevamente en un error bastante frecuente como la digitalización de la burocracia⁵. Basta ver los esfuerzos que muchas instituciones ponen para digitalizar ciertos servicios, sin siquiera preguntarse, o más bien preguntarle a los usuarios, si el servicio tiene sentido. Un claro ejemplo de ello está dado por los desarrollos para emitir, vía web, certificados de todo tipo, sin evaluar el efectivo valor público de los mismos⁶.

Otro cambio que se ha dado y que cada vez se profundiza más, es la evolución de los servicios desde una mirada primordialmente transaccional⁷ del e-Gobierno hacia una lógica de servicios menos estructurada y más conversacional. El Estado no sólo se relaciona con los ciudadanos a través de transacciones, sino mediante diversas modalidades de interacción, las cuales exigen mayores niveles de participación.

Al referirnos concretamente a la participación y la colaboración de actores de la sociedad (empresas, organizaciones, academia, ciudadanos) en las iniciativas de e-Gobierno en nuestra región, se pone en evidencia que se trata de una cuestión muy incipiente, la escuchamos por parte de autoridades, pero los esfuerzos se han orientado más al acceso a la información pública, con una lógica más de transparencia que de participación y colaboración.

Estamos lejos aún de los procesos de co-creación de servicios públicos que podemos ver en algunos países desarrollados. Si bien se habla bastante al respecto, incluso se han emulado iniciativas de laboratorios de gobierno en varios países de la región, este proceso se encuentra en etapas embrionarias, desarrollándose algunos pilotos bastante acotados.

3.- ¿Cuáles son las características de los casos que conoce de participación y colaboración en e-Gobierno y qué desafíos surgen concretamente de la consideración de esos casos?

En mi experiencia en la materia, sólo he tenido noticia de algunos casos acotados y centrados en servicios sectoriales de nivel regional o municipal, tales como la atención de servicios de salud o educación en ámbitos locales, un buen ejemplo de esto fue el proyecto de investigación⁸ elaborado por el Centro de Sistemas Públicos en sectores de salud primaria y gestión municipal⁹. Tales casos han respondido más al tipo de liderazgo de algunas autoridades, que a políticas públicas explícitas.

⁵ Digitalizando la Burocracia - <http://www.alejandrobarrros.com/registro-civil-digitalizando-la-burocracia>

⁶ Eliminando los certificados - <http://www.alejandrobarrros.com/y-como-eliminamos-los-certificados-en-el-estado>

⁷ Servicios Transaccionales y otros - <http://www.alejandrobarrros.com/servicios-transaccionales-y-los-no-tanto-en-el-estado>

⁸ Proceso de Aprendizaje en Innovación Pública - <http://www.alejandrobarrros.com/innovacion-publica-mi-proceso-de-aprendizaje>

⁹ Descripción del proyecto de Investigación de Innovación Pública - <http://es.slideshare.net/labarrosc/colaboracion-publica>

La posible ampliación y profundización de este proceso muestra algunos desafíos relevantes:

- Nuestros Estados han definido y diseñado, históricamente, sus servicios desde la oferta, con una lógica de “clientes cautivos”. Para verificarlo, basta ver cómo han sido desarrollados los procesos de modernización tributaria y de compras públicas, principales ejemplos de e-Gobierno. Recién hoy estamos viendo algunos esfuerzos por incorporar a los usuarios en el mejoramiento de esos servicios.
- Tal como señalamos anteriormente, se han invertido considerables recursos para digitalizar procesos y servicios que, en la actualidad, carecen prácticamente de sentido. Se han constituido múltiples ventanillas virtuales para solicitar servicios que no aportan valor a las personas.
- Dada la poca estabilidad de los gerentes públicos en sus cargos y la carencia de una visión común de futuro, existe el riesgo de comprometer la participación y colaboración de actores de la sociedad en iniciativas que podrían ser desechadas por nuevos funcionarios que pretendan recomenzar todo desde cero o que incluso induzcan una involución en las perspectivas, iniciativas y procesos¹⁰. Esto va vinculado a la pertinencia de alinear tiempos técnicos con tiempos políticos, o al menos de abordar tales eventualidades al momento del diseño de los proyectos, para prevenir eventuales frustraciones.

4.- ¿Qué cambios de fondo deberían darse en la perspectiva del Estado para una adecuada respuesta a las presiones de los ciudadanos para la mejora en la calidad y cobertura de los servicios?

La presión que van a ejercer los ciudadanos, a través de diferentes mecanismos, va a ser cada vez más fuerte. A futuro debería darse una evolución hacia servicios “ciudadano-céntricos” pensados, diseñados e implementados desde las perspectivas de las personas –segmentando su diversidad- y sus necesidades. Tales servicios se sustentan en cuatro (4) ejes básicos¹¹:

- **Meta-trámite:** El concepto de meta-trámite tiene en cuenta una mirada diferente de la relación entre el Estado y los destinatarios de las prestaciones y servicios. Para un ciudadano, la cadena de valor en la interacción con el Estado termina transformándose en sucesivas interacciones unitarias que el Estado denomina “trámite”, pero que a las personas no les agregan valor por sí mismas; su único valor reside en agregar información para lograr el requerimiento central, lo que el ciudadano realmente necesita. El Estado debe mirar las interacciones con una mirada más holística y no sólo pensando en las conveniencias y limitaciones de las organizaciones públicas prestadoras de los servicios.

¹⁰ Gobierno electrónico y su involución - <http://www.alejandrobarrros.com/gobierno-electronico-tambien-se-puede-involucionar>

¹¹ ¿Qué significan servicios ciudadano céntricos? – Banco Interamericano de Desarrollo (Gobernarte), 2014 - <http://blogs.iadb.org/gobernarte/2014/12/23/que-significan-servicios-ciudadano-centricos/>

- **Multicanalidad:** Otro de los desafíos que tiene el Estado para evolucionar hacia una perspectiva “ciudadano céntrica”, es profundizar en modelos de atención multicanal, lo cual conlleva desde la institucionalización del modelo, hasta nuevos esquemas operacionales que den cuenta de la multicanalidad.
- **Accesibilidad y Usabilidad:** En este ámbito se plantean importantes desafíos de “ponerse en los zapatos” de los usuarios. En el sector privado se habla de “clientes”, pero en el sector público ese concepto tiene una connotación peyorativa, y probablemente eso sea parte del problema. El hecho de no poder pensar en términos de “cliente” (como persona a la que debe satisfacerse efectivamente día a día para mantener su lealtad) interfiere en la redefinición de los circuitos (workflows) necesarios para cerrar una interacción, en la adecuación del lenguaje, desde el sesgo legal del lenguaje utilizado para instruir y suministrar “ayudas” a las personas para resolver sus problemas, y contribuye a la permanencia de una actitud displicente respecto de las barreras de accesibilidad que padecen ciertos grupos de la sociedad (personas mayores, pueblos originarios, personas en situación de discapacidad). Las ventanillas reales y virtuales de las administraciones públicas suelen pensarse y diseñarse para personas con estereotipos que están lejos de los promedios nacionales, o que sencillamente no dan cuenta de elementos básicos de accesibilidad.
- **Provisión múltiple (co-producción de servicios):** en muchas áreas se están dando pasos promisorios en la provisión múltiple de servicios, esto es, que Estado y privados o sociedad civil organizada se potencian para aumentar el valor de los servicios que tradicionalmente entrega el Estado en forma independiente. Este proceso, denominado “co-producción de servicios públicos”, se ha desarrollado con bastante fuerza en algunos países nórdicos. Creo que estos modelos permitirán aumentar y mejorar la cobertura y la calidad de los servicios en diversas áreas.

Alejandro Barros

Es consultor internacional de empresas e instituciones públicas. Fue Secretario Ejecutivo de Estrategia Digital de Chile entre 2007 y 2008. Se ha especializado en planificación estratégica tecnológica, políticas tecnológicas, gobierno electrónico, compras públicas e introducción de tecnologías en procesos de negocios. Es consultor del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo. Ha desarrollado su labor de consultor en temáticas de políticas públicas de Desarrollo Digital en Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Ecuador, México, Panamá, Perú, Uruguay, Nicaragua, Kenya y Togo entre otros. Es Perito Judicial en temas informáticos para el Poder Judicial chileno. Ha sido docente en varias universidades y expositor en seminarios nacionales e internacionales. En la actualidad integra el Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile. Es autor del libro polisDigital dedicado a políticas públicas de desarrollo digital (www.polisDigital.info). Alcanzó la titulación académica de Magíster en Ciencias mención Computación, Universidad de Chile.