

EL GOBIERNO ELECTRÓNICO COMO POLÍTICA PÚBLICA

María José Viega Rodríguez

Uruguay – Agosto 2021

CENTRO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES (C.A.L.E.N.) – MINISTERIO DE DEFENSA

POSTGRADO EN INTELIGENCIA ESTRATEGIA - ÁREA POLITICA I

PROFESORES: Gastón Martínez Aquino – Ricardo Barboza Zas

1. Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo realizar el análisis del gobierno electrónico en Uruguay como política pública desde la creación de la Agencia para el desarrollo del Gobierno de gestión electrónica la sociedad de la información y el conocimiento (AGESIC), desde el año 2005 a la fecha.

Abordaremos en primer lugar los conceptos de política pública y gobierno electrónico y fundamentaremos por qué consideramos que el gobierno electrónico en Uruguay tiene esta calidad.

En segundo lugar, referenciaremos a los actores que han participado en todo el proceso, para analizar posteriormente los medios económicos y tecnológicos que fueron necesarios para la implementación de la política.

Consideraremos todo el proceso de gobierno electrónico visualizando como fueron desarrollándose durante éste las diferentes etapas de una política pública.

Para examinar las acciones procesadas lo haremos en función del relevamiento de las normas aprobadas (leyes y decretos), porque entendemos que estamos frente a una política reglamentaria.

Finalmente, analizaremos los resultados alcanzados, reflexionando sobre la modalidad en que se ha ido realizando el cumplimiento de la política.

2. Gobierno electrónico como política pública

Definiremos la política pública, siguiendo a Boneti, como las acciones que nacen del contexto social, pero que trascienden a la esfera estatal, como decisión de intervención pública en una realidad social, resultando de la dinámica del juego de las fuerzas que se establece en el ámbito de las relaciones de poder, que determinan un conjunto de acciones atribuidas a la institución estatal, provocando la dirección y/o la redirección de los rumbos de acciones de intervención administrativa del Estado en la realidad social y/o de inversiones (Boneti, 2017).

Por otra parte, conceptualizamos al e-government o gobierno electrónico como todas aquellas actividades que el Estado desarrolla para aumentar la eficiencia de la gestión pública, basándose en las tecnologías informáticas más modernas, en particular Internet. Con ello apunta a aumentar la eficiencia, mejorar los servicios ofrecidos a los ciudadanos y dotar a las acciones del gobierno de un marco de mayor transparencia (Viega, 2002).

Ante la necesidad de mejorar la gestión pública, realizando procesos más eficientes y más eficaces, acercándola a las personas y facilitándole a éstas un fluido relacionamiento a través de los nuevos medios de comunicación, la tecnología se visualiza como una herramienta importantísima para el logro de tales objetivos. Nos encontramos en la Etapa 1 de desarrollo de una política pública, que corresponde a la fijación de la agenda, una vez producido el reconocimiento del problema.

El gobierno electrónico como política pública comenzó a gestarse en el año 2005 con la creación de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno Electrónico la Sociedad de la Información y el Conocimiento (AGESIC), por el artículo 72 de la Ley N° 17.930, de 19 de diciembre de 2005. El antecedente de Agesic y de quien hereda parte de sus cometidos fue la Comisión Nacional de Informática (CONADI), creada por Decreto N° 225/2000 de 8 de agosto de 2000, que no tuvo mayor desarrollo. El artículo 72 fue reglamentado por el Decreto N° 205/2006 de 26 de junio de 2006.

A partir de AGESIC se elaborarán diferentes programas y se realizarán acciones concretas, basada en la toma de decisiones, a los efectos de modificar comportamientos mediante el cambio de las reglas de juego operantes hasta entonces.

Para Deubel existe una política pública cuando instituciones estatales asuman la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas percibido como problemático, siendo Agesic en este caso quien tiene las competencias legales para llevar adelante el desarrollo del gobierno electrónico en Uruguay. (Roth Deubel, 2002)

Deubel siguiendo la tipificación de categorías de Lowi (1964, 1972) establece cuatro categorías de políticas públicas: distributiva, constitutiva o de infraestructura, reglamentaria y redistributiva. (Roth Deubel, 2002)

Podemos conceptualizar cada una de las categorías de la siguiente forma:

- a) Política distributiva: coerción ejercida directamente sobre el comportamiento de los afectados, y aquella ejercida sobre el entorno del comportamiento de los afectados.
- b) Política constitutiva o de infraestructura: coerción sobre el entorno del comportamiento individual e indirecta, por ejemplo, reglamentaciones que afectan el funcionamiento del sistema político, administrativo o la distribución del poder político.
- c) Política reglamentaria: coerción directamente sobre el individuo, y su resultado resulta directo o inmediato.
- d) Política redistributiva: coerción sobre el entorno del comportamiento del individuo, y a la vez directa, como por ejemplo las políticas de redistribución de los ingresos de un grupo social hacia otro, cumpliéndose con algunos criterios generales.

Entendemos que la política pública de gobierno electrónico es una política reglamentaria, porque fue necesario la aprobación de un extenso marco jurídico para llevar adelante los programas y lograr el objetivo general que era el desarrollo del gobierno electrónico. Pero en la medida que construye infraestructuras tecnológicas y una nueva forma de relacionamiento del poder político en sí y del gobierno con los ciudadanos, podría tener también, en algún aspecto características de las políticas constitutivas o de infraestructura.

3. Actores

La implementación de la política implicó un importante número de actores:

- a. El Poder Ejecutivo: principal ejecutor a través de Agesic y también a través de la aprobación de una serie importante de Decretos.

- b. El Poder Legislativo: como política reglamentaria porque han sido muchas las normas necesarias para llevar adelante los cambios. También ha sido el Parlamento quien ha aprobado el presupuesto para los distintos programas.
- c. Poder Judicial: con quien se mantuvo un constante diálogo en relación a diferentes temáticas, como la firma electrónica avanzada, los documentos notariales electrónicos, entre otros, permitiendo aplicar la estrategia y proyectos a nivel nacional.
- d. Las instituciones públicas en general, generándose en la primera etapa Fondos Concursables para que todos los organismos del Estado pudieran generar proyectos de informatización para mejorar su gestión, contando con el apoyo técnico y económico de la Agencia.
- e. Sector privado: a quien se lo involucró de diferentes formas, algunas veces en su calidad de proveedores del Estado, trabajando en lograr los mejores sistemas, y otras capacitándolo en temas que los involucraban, o colaborando en diferentes actividades.
- f. Las personas, como destinatarios de la política, para que no continuaran siendo “cadetes” del Estado, buscando simplificar y lograr un acercamiento, a través de la mejora en los trámites, pero no dejando de lado la protección de sus derechos. En el marco de la política de privacidad, se capacitó a maestras y se llegó a las escuelas de todo el país con proyectos y concursos, para que los niños entendieran su derecho.
- g. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID): con quien se realizaron varios préstamos, que hicieron posible la construcción de infraestructuras, que constituyeron los seguros cimientos tecnológicos, como la Reduy, la Plataforma de gobierno electrónico y la plataforma y sistema de Salud.uy, sobre los cuales construir los diferentes proyectos y servicios.
- h. Sociedad civil y ONG: se involucró a la sociedad civil en los diferentes Consejos asesores, tanto de Agesic, como de las Unidades Reguladoras: de Protección de Datos Personales (URCDP), de Acceso a la Información Pública (UAIP) y de Certificación

Electrónica (UCE). Se los convocó también para diferentes proyectos, como gobierno abierto, innovación, así como para las consultas públicas de diferentes documentos, uno de los últimos fue la Estrategia en Inteligencia Artificial para la Administración Pública.

- i. Comunidades regionales: se ha trabajado con diferentes redes a nivel Latinoamericano, en temas como Protección de Datos, Acceso a la Información Pública, Inteligencia Artificial, entre otros.
- j. Medios de comunicación: si bien en la primera etapa, de desarrollo de infraestructuras, la Agencia tuvo un bajo perfil a nivel de prensa, cuando se comenzó a trabajar en los Derechos de las personas en el marco del gobierno electrónico se capacitó a la prensa, por ejemplo, en protección de datos personales, para facilitar la comunicación.
- k. Organizaciones internacionales: Agestic, en representación del país ha formado parte de varias organizaciones internacionales, llevando a Uruguay a un nivel destacado en diferentes temas, tanto a nivel de Latinoamérica, como a nivel mundial. Se ha trabajado por ejemplo, con OEA, la RedGeal, la Conferencia Internacional de Protección de Datos y en el grupo de las Digital Nations.
- l. Universidades y centros de investigación: se convocaron éstos para mesas de trabajo sobre diferentes temas, integran también los consejos asesores mencionados anteriormente y se han solicitado informes sobre diferentes temáticas, como por ejemplo sobre anteproyectos de ley al Instituto de Derecho Informático y de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República.

4. Medios

Las etapas 2 y 3 de una política pública consisten en la formulación de posibles políticas públicas (proposición de eventuales soluciones) y la decisión de escoger una de las políticas públicas propuestas, en este caso de las diferentes acciones o programas, han estado ligadas a los medios, sobre todo económicos. En este sentido, se presentaron en los Proyectos de Ley de

Presupuesto Nacional partidas para el desarrollo de determinados proyectos, y se obtuvieron créditos del BID, con diferentes objetivos.

Los medios tecnológicos para el desarrollo de esta política son críticos, tal es así que se han desarrollado redes de alta seguridad, plataformas de interoperabilidad, diferentes clases de software, como, por ejemplo: expediente electrónico (Apia) y el sistema de notificaciones electrónicas. Los medios tecnológicos implicaban también la planificación de implantación de éstos en los diferentes organismos de la Administración Central.

5. Acciones procesadas

La Etapa 4, correspondiente a la implementación de la política escogida es muy vasta. Realizando una descripción general podemos mencionar la creación de diferentes institucionalidades, como las Unidades Regulatoras, los desarrollos tecnológicos y su implementación, eventos informativos, mesas de diálogo, diversas hackaton, conectaton de Salud.uy, proyectos de gobierno abierto, datos abiertos, software público, el portal gub.uy como ventanilla de ingreso al Estado, trámites en línea, la creación del Cert.uy para garantizar la ciberseguridad y la recomendación de un Marco de ciberseguridad con carácter general. La innovación ha tenido un papel protagónico, tal es así que se han investigado nuevas tecnologías, como blockchain, y se ha trabajado en tecnologías emergentes: nanotecnologías, realidad virtual e inteligencia artificial, elaborándose en este último caso una Estrategia Nacional. Se ha trabajado con todos los organismos del Estado, incluidos los Gobiernos Departamentales, para capacitar, crear conciencia en la necesidad de cooperar e interoperar para lograr el cumplimiento de los objetivos. Cada uno de los hitos ha contado con la aprobación de leyes y decretos.

Tal es así que enumeraremos los más relevantes:

LEY N°	FECHA	TEMA
18.331	11-08-2008	Protección de Datos Personales
18.362	06-10-2008	Art. 73. Crea el Cert.uy
18.381	17-10-2008	Acceso a la Información Pública
18.600	15-09-2009	Documento y firma electrónica
18.719	27-12-2010	Arts. 157 a 160 Intercambio de Información
19.355	19-12-2015	Art. 73. Proyecto trámites en línea Art. 74. Derecho a relacionarse con el Estado por medios electrónicos Art. 78 a 80. Copias de documentos electrónicos Art. 386. Domicilio electrónico Art. 466. Historia clínica electrónica
18.719	27-12-2010	Art. 666 Domicilio electrónico TCA
18.996	7-11-20	Corte Electoral
19.149	24-10-2013	DGI y BPS
17.738	7-01-2004	Notificaciones electrónicas
18.847	25-11-2011	
19.253	28-08-2014	
19.253	19-12-2015	Art. 387
19.210	29-6-2016	Inclusión Financiera. Art. 72. Medios de pago electrónicos
19.535	25-09-2017	Art. 28. Modificación Ley N° 18.600
19.670	17-10-2018	Arts. 37 al 30. Modifican Ley N° 18.331 Art. 194. Acceso a la HCE y a la HCEN
19.918	03-11-2020	Acuerdo Mercosur sobre Firma electrónica
19924	18-12-2020	Art. 86. Incorpora datos biométricos a la Ley N° 18.331
19.948	07-04-2021	Aprueba protocolo de enmienda del Convenio 108 de Protección de Datos

DECRETO N°	FECHA	TEMA
205/006	26-06-2006	Funcionamiento Agesic
307/007	27-08-2007	Estructura Agesic
373/008	04-08-2008	Agenda Digital Uruguay 2008-2010
618/008	15-12-2008	Puestos de trabajo Agesic

414/009	31-08-2009	Reglamentario Ley PDP
450/009	28-09-2009	Principios y líneas estratégica gobierno en Red
451/009	28-09-2009	Funcionamiento Certuy
452/009	28-09-2009	Política Seguridad de la Información para Administración Pública
232/010	02-08-2010	Reglamentario Ley AIP
405/011	23-11-2011	Agenda Digital 2011-20151
17/012	26-01-2012	Notificaciones electrónicas
36/012	08-02-2012	Factura electrónica
259/012	13-08-2012	Primer plan de acción de Gobierno Abierto
169/013	06-06-2013	Notificaciones electrónicas
177/013	11-06-2013	Simplificación de trámites
178/013	11-06-2013	Reglamenta intercambio de información
276/013	03-09-2013	Procedimiento administrativo electrónico
361/013	11-11-2013	Notificaciones electrónicas
68/014	17-03-2014	Notificaciones electrónicas
329/014	10-11-2014	Segundo plan de acción de Gobierno Abierto
184/015	14-07-2015	Trámites 100% en línea
284/015	19-10-2015	Notificaciones electrónicas
357/016	07-11-2016	Crea Grupo de trabajo de Gobierno Abierto
459/016	30-12-2016	Agenda Digital 2015-2020
54/017	06-03-2017	Directrices técnicas para la apertura de datos
242/017	31-08-2017	Regula la HCE y la HCEN
460/017	30-12-2017	Tercer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto
70/018	19-03-2018	Proveedores de servicios de confianza

122/019	29-04-2019	Acceso a la Historia Clínica Electrónica Nacional
64/020	17-02-2020	Nuevas obligaciones en Protección de Datos
134/021	04-05-2021	Agenda digital 2025

6. Resultados alcanzados

Este punto está vinculado a la Etapa 5, que corresponde a la evaluación de la política escogida e implementada, momento en que se aprecian los resultados obtenidos.

Existen dos paradigmas en la producción de políticas públicas, que son: racionalistas o incrementalistas.

“Hay dos posiciones extremas respecto al papel que puede o debe jugar el análisis en la formulación de las políticas: el racionalismo y el incrementalismo. El racionalismo tiene una orientación predominantemente prescriptiva, es decir, nos dice cómo debemos abordar la fase de formulación de políticas, y concede al análisis un papel muy relevante en dicho proceso. El incrementalismo, por el contrario, surge como una aproximación descriptiva, ya que se construye a partir de la observación del comportamiento cotidiano de los decisores públicos, y concluye que es la interacción política, y no el análisis, lo que más influye en el proceso de formulación de las políticas”. (Delgado Godoy, 2009)

El paradigma racionalista pone foco en el análisis, la planificación, el diseño y la evaluación de la política, mientras que el paradigma incrementalista hace hincapié en la implementación y ajustes secuenciales de la política, considerando a ésta durante su desarrollo.

Si bien, en la implementación del gobierno electrónico la planificación de los diferentes proyectos tuvo una gran relevancia, debido a que incluso algunos de ellos podrían considerarse una política independiente, como por ejemplo, Salud.uy, protección de datos personales, transparencia y acceso a la información pública, en realidad formaban parte del concepto de gobierno electrónico en general, como columnas para lograr un gobierno con alto nivel de

digitalización. Consideremos que esta característica de “electrónico” representa una etapa en la incorporación de la tecnología. Así fue como se le atribuyeron diferentes nombres a lo largo de los años, gobierno electrónico, gobierno en red, gobierno de cercanía, gobierno digital y dentro de unos años hablaremos solamente de gobierno, porque los trámites en línea, los pagos electrónicos, las notificaciones electrónicas y todos los proyectos puntuales que implicó la construcción de la política, se habrán convertido en la forma natural de hacer las cosas.

Entiendo que la política de gobierno electrónico ha sido incrementalista. Quizá tuvo un corte racionalista al inicio, cuando se comenzó por construir los cimientos seguros del gobierno electrónico, como fue la construcción de la Reduy y la plataforma de gobierno electrónico. Pero una vez realizados los cimientos, el edificio, o sea los diferentes proyectos, se han ido gestando en la medida que el cumplimiento de un objetivo generaba nuevas necesidades. Y muchas veces se generó una herramienta, aunque la sociedad todavía no estaba preparada para su uso, por ejemplo, se dotó al documento de identidad de una firma electrónica avanzada, a pesar de que los organismos no tenían muchos trámites en línea implementados. Se necesitaba avanzar en paralelo, porque se hubiera planteado un problema diferente si los organismos hubieran tenido todos los trámites en línea y las personas no contaran con una forma de identificación fehaciente a nivel online. Se fueron realizando modificaciones a las normas, lo que no implicó cometer errores iniciales, sino que el desarrollo de la tecnología, y el avance en la política, generaron nuevas necesidades. Por lo tanto, la política se fue ajustando gradualmente, en cada etapa, de acuerdo a las metas propuestas por los distintos organismos, por la sociedad y de acuerdo a los objetivos del gobierno.

Coincidimos con la siguiente apreciación, con la aclaración de que la afirmación final respecto a la directiva es válida hasta 2020:

“La AGESIC conquistó buena reputación nacional e internacional, llegando a ser reconocida como “modelo exitoso” de gobernanza en gobierno digital (BID,2015). Desde sus inicios tuvo fuerte interacción con agencias internacionales de cooperación técnica y financiera como el

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Red de Gobierno Electrónico en América Latina (GEALC). Además de esto, la institución contó con estabilidad burocrática y directiva durante la formulación e implementación de las agendas de gobierno electrónico” (Ramón Torres, 2021).

Podemos concluir también que la política analizada es una política de Estado, ya que se ha venido aplicando a través de cuatro períodos de gobierno. El cambio de partido de gobierno deja una interrogante, en virtud a la interrupción por la pandemia, acerca del protagonismo de la Agencia y los proyectos que puedan implementarse. Si bien inicialmente se había designado un Director (que fue reasignado durante la pandemia a otro organismo), Agesic se ha mantenido durante todo el período con un Director interino. Si bien se han continuado los proyectos existentes, y se han realizado esfuerzos importantes desde el programa Salud.uy, siendo la Agenda Digital 2025 sumamente genérica, no es sencillo poder visualizar como continuará el desarrollo de esta política.

La evaluación positiva acerca de los resultados alcanzados tiene como fundamento la situación de conectividad lograda durante la pandemia, la posibilidad de teletrabajar, CEIBAL demostró que realmente fue un gran avance en materia educativa. Sin embargo, queda aún un camino por recorrer, ampliando proyectos que se implementaron como pilotos, avanzando en los derechos de las personas y desarrollando nuevas iniciativas, sobre todo utilizando tecnologías emergentes, como puede ser la inteligencia artificial.

BIBLIOGRAFIA

Boneti, L., Políticas públicas por dentro, Buenos Aires, CLACSO, 2017. Disponible en:

http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D13320.dir/Políticas_publicas_por_dentro.pdf , página visitada el 13 de agosto 2021.

Viega, M., Experiencias de e-government en Europa, Derecho Informático Tomo 3 Anuario correspondiente al año 2002, Fundación de cultura Universitaria.

Roth Dedubel, A., Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación, Bogotá, Ediciones Aurora, setiembre de 2002,

https://polpublicas.files.wordpress.com/2016/08/roth_andre-politicas-publicas-libro-completo.pdf

Página visitada el 14 de agosto de 2021.

Delgado Godoy, L., Documentación sobre gerencia pública, del Subgrupo A1, Cuerpo Superior, especialidad de Administración General, de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Tema 2.

Ramos Torres, C., “Políticas Públicas de e-Gobierno y e-Democracia: el caso de Uruguay a la luz del Modelo de Múltiples Corrientes”, Revista Estudios de Políticas Públicas, editada por la Facultad de Ciencias Física y Matemáticas de la Universidad de Chile.

<https://revistas.uchile.cl/index.php/REPP/article/view/61520> Página visitada el 18 de agosto de 2021.