

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
FACULTAD DE CIENCIAS Y ARTES DE LA COMUNICACIÓN



**El discurso de participación ciudadana en el
marco del diseño de la política de Gobierno
Electrónico de la Municipalidad Distrital de
Miraflores**

Tesis para optar el Título de Licenciada que presenta la Bachiller:

CECILIA MARIA LOURDES BENAVIDES CASTRO

ASESOR: EDUARDO VILLANUEVA MANSILLA

LIMA, MARZO 2014

A Alfredo Antonio.



TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN.....	i
CAPÍTULO 1. Análisis del discurso de participación ciudadana desde el marco de interpretación del gobierno electrónico.....	1
1.1.La definición del GE a partir de los beneficios del mismo.....	5
1.2 La definición del GE desde su dinámica.....	9
CAPÍTULO 2. El discurso de gobierno electrónico de la Municipalidad de Miraflores.....	21
2.1.El Gobierno Electrónico como necesidad política.....	21
2.2.Los documentos de gestión del GE: La Carta y el Plan Estratégico.....	25
2.2.1. El discurso de Gobierno Electrónico	32
2.2.2. El discurso de participación ciudadana.....	36
2.3.La implementación del GE: el diseño que prioriza “las redes”	40
CAPÍTULO 3. Análisis de los elementos que componen el discurso de gobierno electrónico de la Municipalidad de Miraflores.....	45
3.1.El modelo de Gobierno Electrónico de la MDM.....	45
3.2.En Miraflores el gobierno no es electrónico.....	53
3.3.La participación ciudadana en el discurso de GE de la MDM.....	56
CAPÍTULO 4. El valor de la comunicación en la política de gobierno electrónico.....	61
4.1.La problemática política del Gobierno Electrónico.....	61
4.2.La comunicación como valor en el discurso de lo “electrónico”.....	65
4.2.1. La simultaneidad, como valor de la atención en línea.....	67
4.2.2. La transparencia, como valor y beneficio de informar.....	68
4.2.3. La expresión, como valor de compartir “eventos de vida”.....	69
CONCLUSIONES.....	73
BIBLIOGRAFÍA.....	77

INTRODUCCIÓN

El 14 de noviembre de 2012, un ciudadano norteamericano ingresó en el portal de la Casa Blanca *We the People: Your voice in our government*, una petición al Presidente Barack Obama para construir una Estrella de la Muerte, justificando que “al enfocar los recursos de defensa en una plataforma de superioridad espacial y un sistema de armas como una Estrella de la Muerte, el gobierno puede estimular la creación de empleo en los campos de construcción, ingeniería, exploración espacial y más, y fortalecer nuestra defensa nacional”¹.

En *We the people*, las propuestas de los ciudadanos deberán ser respondidas por la Casa Blanca siempre que alcancen antes de los 30 días de publicación un número mínimo de firmas. La Casa Blanca, luego de más de 34 mil firmas de apoyo a la propuesta, respondió negativamente a la solicitud con razones que pertenecen al lenguaje mismo de la cinta Star Wars, planteando que “*aunque la administración comparte su deseo por la creación de empleos y una defensa nacional fuerte, una Estrella de la Muerte no está en el horizonte*”.

Sin pretender evaluar el contenido de la petición, pero considerando el objetivo con que este portal desea facilitar la comunicación con los ciudadanos, este hecho nos permite conocer y cuestionar el alcance y objeto que se desarrolla en los nuevos canales de comunicación y participación, dispuestos por las Tecnologías de la Información y Comunicación, entre ciudadanos y gobierno. Iniciativas como la de este portal han surgido en el mundo entero con distintos niveles de pretensión, con el objetivo de acercar el gobierno a los ciudadanos y abrazar los beneficios que las Tecnologías de la Información y Comunicación ofrecen para este fin.

En este escenario han sido varios los discursos que los gobiernos han desarrollado. Uno de estos, como definición y práctica, es el Gobierno Electrónico (GE). Con el tiempo, y para dotar a las experiencias en las que el gobierno y las TIC se encuentran, se han generado diversas declaraciones, guías y compendios, que, al concebirse desde la

¹ Petición y respuesta de la Casa Blanca en: *We the People*. Revisado el 15/04/2013 en: <https://petitions.whitehouse.gov/petition/secure-resources-and-funding-and-begin-construction-death->

experiencia, generan también cantidad de términos para nombrarlo, como Administración Electrónica, Gobierno Digital, entre otros.

El GE se concibe en la definición de la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (CLAD 2007) como *“el uso de las TIC en los órganos de la Administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos”*. La definición implica que el concepto de GE es una oportunidad para rediseñar y ofrecer una nueva forma de gobernar orientada por completo al ciudadano.

El GE también se refiere a los procesos internos del Estado que, según la Declaración de Bávaro (2002), deben inscribirse dentro del proceso de modernización del Estado con el fin de mejorar el desempeño del sector público, con la adopción de herramientas de GE para su modernización y buen gobierno. El enfoque tiene como objetivo el respeto al derecho de los ciudadanos de conocer sobre los procesos del Estado, acceder a la información pública y sobre todo, participar en las decisiones que le corresponden; *“el uso de TIC en el gobierno, debe buscar afianzar los principios constitucionales y legales que orientan la función pública”* (UNESCO 2005a: 8).

Sin embargo, la estrategia de GE que decida la entidad, así como el nivel en que se encuentra y las modalidades que ponga en ejercicio, se ven directamente influenciadas por concepciones previas de la propia institución, políticas, acciones y discursos que guían la implementación de la estrategia; *“el gobierno electrónico significa poner el Estado, nacional, regional o local, en Internet”* (Finklelevich 2001: 5).

Los países de América Latina se han comprometido con esta agenda. En el Perú, en cuanto a la normativa vigente, la Ley N° 27806 – Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y su Reglamento (Decreto Supremo 072-2003-PCM) son la base para entender y la justificación para implementar el GE. Esta Ley tiene como fin promover la transparencia de los actos del Estado y regular el derecho fundamental de la ciudadanía al acceso a la información, por lo que se establece que todas las instituciones públicas publiquen y den facilidades al ciudadano para conocer y obtener la información que este demande.

En este sentido, y teniendo en cuenta el rol actual que las Tecnologías de Información y Comunicación han obtenido en la vida cotidiana, en el 2003, a través del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros (Decreto Supremo N° 067-2003-PCM), se establece como función de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática – ONGEI coordinar el desarrollo del GE y de la actividad informática en la Administración Pública.

Asimismo, en el 2006 el Estado Peruano aprueba la Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico (Resolución Ministerial N° 274-2006-PCM), como instrumento de gestión para definir las actividades informáticas del Estado, en beneficio de la transparencia en la Administración Pública.

Entre los hitos más relevantes en materia normativa en GE en el Perú, podemos mencionar la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las Entidades de la Administración Pública, como herramienta informática donde se registra la información de gestión de la entidad de acuerdo a lo establecido por la Ley de Transparencia (Decreto Supremo N 063-2010-PCM, Resolución Ministerial 200-2010-PCM y Resolución Ministerial 362-2010-PCM). El Portal de Transparencia Estándar surge como indicador de transparencia de la gestión pública. Cabe indicar que la diferencia entre el Portal Estándar y el Portal Institucional se basa en que el primero es el que bajo el D.S. N° 063-2010-PCM debe ser completado por toda entidad pública; el segundo es voluntario. Es común que los portales institucionales de las entidades sean más conocidos, mientras que quienes estén interesados en seguir el gasto y otra información específica de la gestión pública ingresen al Portal de Transparencia Estándar.

A inicios del 2011, la ONGEI aprobó los lineamientos mínimos para el contenido de los Planes Estratégicos de Gobierno Electrónico (PEGE) para todas las entidades públicas del Estado. Una de las primeras entidades en presentar el Plan Estratégico de Gobierno Electrónico fue la Municipalidad Distrital de Miraflores (MDM), cuya experiencia se narra en esta investigación.

Precisamente, en el contexto de estos desarrollos normativos y de las acciones de los organismos públicos, emerge una preocupación concreta: la efectividad de estos planes,

en todos los niveles, desde el discurso hasta los resultados. Por eso, el **objeto** de esta investigación es el discurso de participación ciudadana presente en la política de Gobierno Electrónico de la Municipalidad Distrital de Miraflores, la misma que ha sido considerada pionera en el desarrollo del GE en el país, desde la gestión del Alcalde Fernando Andrade, transcurrida entre los años 2002-2006.

Existen varias razones para escoger a la Municipalidad Distrital de Miraflores (MDM) como sujeto de esta investigación. Para la actual gestión, liderada por el Alcalde Jorge Muñoz Wells (2011-2014) la implementación del GE es una prioridad. Por motivos esencialmente políticos, la gestión ha deseado continuar los esfuerzos implementados por Fernando Andrade y que considera abandonados por la gestión anterior. Entre los temas que se considera retomar se encuentra el GE.

Para lograrlo la MDM suscribe en la primera reunión de Concejo de la gestión, del 21 de enero de 2011, la Carta Municipal de Gobierno Electrónico. Dicho documento, de carácter vinculante a todos los órganos de la MDM, conforma también el modo en que será gestionado el tema y designa la Comisión Especial de Gobierno Electrónico de la Municipalidad.

En agosto de 2011, cumpliendo con la normativa del Estado Peruano (Resolución Ministerial N° 61-2011-PCM), la MDM entrega el Plan Estratégico de Gobierno Electrónico (PEGE) 2011-2014, el mismo que inicia con la consideración que la gobernabilidad es un ejercicio de comunicación dialógica entre las autoridades (municipalidad) y la población, donde las acciones de GE pueden mejorar y promover dicha relación, logrando el acercamiento del ciudadano a la gestión pública.

A partir de estos documentos podemos afirmar que la MDM cuenta con un discurso elaborado sobre el ser o quehacer del GE, viéndolo como *“política pública que brinda una serie de herramientas indispensables para generar espacios de participación, permitir la transparencia y mejorar la calidad de los servicios municipales”* (PEGE 2011: 3). La MDM entiende que *“el ciudadano es el centro y fin del Gobierno Electrónico”* y considera que *“en el caso concreto del gobierno local, el GE cuenta con cuatro ámbitos esenciales de aplicación: participación ciudadana, transparencia, servicios al ciudadano y procesos internos”* (Acuerdo de Concejo N° 08-2011/MM).

Experiencias directas e información indirecta previa al inicio de esta investigación, indicaban que a pesar de colocar al ciudadano como centro de la estrategia y de buscar, al menos según el discurso, que la gestión de servicios se realice con la activación del mismo², la MDM implementaba intuitivamente la utilización de las TIC en la gestión pública y se relacionaba con la población en términos de usuario.

La **hipótesis** que maneja esta investigación es que el discurso de participación ciudadana del cual se sirve la MDM para construir la política inicial de GE no se expresa en el discurso de diseño de la misma, sino que se acomoda a las circunstancias que encuentra durante la implementación, relacionándose con un e-ciudadano distinto al que construyó como perfil de la estrategia. Utilizaremos para esta tesis, la dinámica de definición de política pública que explica Ugarte Borja (Albornoz 2007: 220) a partir de Subirats (1994) y Meny y Thoenig (1992), por la que se define que la política pública comprende todas las decisiones formales que la administración toma al resolver un problema que se considera público y el conjunto de prácticas que realizan los actores públicos en la agenda, formulación e implementación de la misma.

Junto a esta hipótesis central, se agregan las siguientes:

- La MDM manifiesta en el diseño de GE un discurso de participación ciudadana distinto al que guía la política inicial.
- La MDM construye como premisa, desde la interpretación del discurso de participación ciudadana, un tipo de e-ciudadano, dirige las acciones de la política de GE a otro tipo de e-ciudadano y finalmente se relaciona con otro tipo distinto de e-ciudadano presente en las acciones.
- A pesar de las diferencias que encuentra entre la política, la acción de la estrategia y la relación en sí misma, la MDM mantiene un tipo de comunicación con el ciudadano en términos de usuario de servicios digitales, con lo que no solo asume un rol de participación distinto al que el marco del GE propone como ideal de un e-ciudadano, sino que no se acomoda a la realidad del público con el que se relaciona.

² Que entenderemos como la potencialidad de los ciudadanos para conectarse a internet y utilizar las herramientas que ésta provee.

El **objetivo** de esta investigación es analizar la forma en que la MDM, a través del discurso de la política de GE, comunica un tipo de ciudadano y establece relación con él a través de un estilo de participación ciudadana, donde el ciudadano hace uso de las TIC en términos de usuario de servicios de la gestión pública.

El interés de llevar adelante esta investigación reside en la posibilidad de constatar que la vitalidad de la comunicación entre el gobierno y el ciudadano, supera la dirección y planeamiento político, lo que será demostrado al exponer que la MDM, en el diseño de su estrategia de GE, construye y comunica un tipo de ciudadano y establece relación con él, dejando de lado el discurso que guía este diseño. De esta forma, se pretende exponer que la MDM, a pesar que propone un plan de acción siguiendo el marco en que el GE favorece la participación del ciudadano en la gestión pública, realiza acciones por las que reinterpreta ese discurso, estableciendo un quiebre entre el discurso político y su posibilidad de implementación concreta en acciones de gestión de TIC para la administración pública.

Para conseguir dicho objetivo, se ha aplicado el método de estudio de caso, para contrastar el diseño de la estrategia de GE, en la dimensión de ciudadanía, considerando que la MDM ha sido una de las primeras en el país en diseñar, aprobar e iniciar la implementación del GE.

Esta investigación es relevante desde los estudios de comunicación, pues se basa en la importancia de la horizontalidad en las relaciones entre los actores, más aún cuando se refiere al Estado y ciudadanía, como relaciones de poder que deben permitir la gobernanza democrática, la participación ciudadana y la transparencia en las acciones públicas.

Así mismo, es relevante en los estudios de la aplicación de las Tecnologías de la Información y Comunicación para la gestión pública, porque la investigación en este campo desde los estudios sociales y comunicacionales, en el Perú, está en desarrollo y es de interés académico ampliar la literatura acerca de experiencias que evidencien sus logros y desafíos.

Los objetivos específicos de esta investigación son:

- Analizar las similitudes y diferencias en el tipo de e-ciudadano que construye la MDM en el discurso de participación ciudadana con el que esta comunica en el diseño del GE.
- Analizar la coherencia entre los elementos de participación ciudadana presentes en el discurso de GE de la MDM y los elementos presentes en la política que son parte del diseño del mismo.
- Identificar el tipo de participación ciudadana que se espera obtener en la gestión pública desde el marco de interpretación del GE.

Para conseguirlo, se buscará responder las siguientes preguntas:

- ¿Se expresa en el marco del diseño de la política de GE de la MDM un e-ciudadano coherente con el discurso de participación ciudadana de la misma?
- ¿Cómo se interpreta en la política de GE el discurso de participación ciudadana de la MDM?
- ¿Cuál es el rol que asume la ciudadanía en el marco del GE?

La **propuesta metodológica** de esta investigación sigue la realizada por Belén Albornoz (2007), quien utiliza el método de estudio de casos sobre las versiones del GE implementadas en el Municipio de Quito. Se toma también la investigación de Olga P. Paz Martínez, de la misma fuente, sobre el uso, apropiación e impacto del Internet para la rendición de cuentas en un municipio de Colombia.

Se utiliza la metodología de estudio de caso, de tipo exploratorio y fundamentalmente cualitativo, que ha seguido los siguientes momentos:

- Análisis, interpretación y discusión de la información primaria, obtenida a partir de los documentos de la MDM y sobre el campo que enmarca y orienta la estrategia de gobierno de la misma.
- Diagnóstico de la comunicación actual entre la MDM y la ciudadanía, como actores que se relacionan en un contexto determinado, desde la mirada de quienes integran la Comisión de GE de la MDM.

Para analizar el rol dado a la participación ciudadana en la estrategia de GE de la MDM, así como la relación entre los actores e-ciudadano y municipalidad, utilizaremos la teoría del enmarcamiento (*framing* en inglés). Según esta, el marco o *frame* hace referencia al contexto o marco de interpretación por el que las personas consideran ciertos aspectos de la realidad y desestiman otros.

El concepto de marco es utilizado en los estudios de comunicación por Gaye Tuchman (1983: 206) para interpretar la noticia como construcción de la realidad a partir de los conceptos trabajados por Goffman: el marco y la tira. Bajo este enfoque, se comprende que los sujetos se involucran con los sucesos cotidianos a partir de marcos de interpretación, que construyen utilizando tiras de información, que son las que imparten carácter a un suceso. En la investigación de Tuchman se concluye que “*un suceso es transformado en acontecimiento y un acontecimiento es transformado en relato*” (Tuchman 1983: 207).

La presente investigación, utilizará la teoría del enmarcamiento para conocer el marco de interpretación que la MDM le da a la participación ciudadana dentro de la implementación del GE en su distrito. Se prevé analizar la gestión de la MDM y la relación que desea establecer con el ciudadano a partir del marco de interpretación del concepto de participación en la política de GE.

En ese sentido, es importante precisar que esta investigación no interpreta o analiza el contenido de lo expuesto o difundido en las herramientas que utiliza la MDM, ni el impacto o la percepción que la ciudadanía pueda darle al uso. Esta investigación es un estudio sobre el modo en que se comunica y estructura el mensaje en la misma MDM, por lo que no es un estudio desde la administración pública, ni abarca el tema informático, ni las capacidades tecnológicas con las que la MDM cuenta. Es una investigación cuyo enfoque es la comunicación, desde la comprensión de un concepto, y el proceso de aplicación de éste a la práctica, en el espacio concreto de un gobierno local.

Asimismo, es importante señalar que este trabajo no discute ni sistematiza la utilidad o efectividad de la implementación de GE de la MDM, ni el diseño de la estrategia o el

uso dado a las tecnologías, la misma que puede ser positiva, y que en efecto en diversas oportunidades ha sido distinguida.

Como mención aparte, es necesario considerar que si bien se los refiere como “tecnologías”, la comunicación que se está estudiando ocurre mediante recursos tecnológicos que han sido agrupados con una serie de nombres, predominando la ya mencionada TIC, pero incluyendo también Nuevos Medios, Medios Digitales o incluso el antiguo “nuevas tecnologías”. La decisión de referirnos a TIC y no discutir la pertinencia del término en el contexto de una tesis de comunicación, es por la referencia constante en la literatura, los planes y las acciones concretas a la TIC como el mecanismo para realizar el GE. En otras palabras, se trata de un uso consuetudinario, antes que teóricamente fundamentado, pero se usará para facilitar la consistencia con estudios previos y para facilitar el necesario diálogo con los lectores de este trabajo.

En cuanto a la metodología de investigación en campo, para la recolección de datos primarios se aplicaron entrevistas abiertas y entrevistas a profundidad a los miembros de la Comisión Especial de Gobierno Electrónico de la MDM, así como se analizaron los principales documentos que la MDM ofrece en esta materia, para conocer:

- la percepción sobre el GE y construcción del concepto.
- impactos, logros y barreras de la implementación del GE.
- mecanismos formales e informales de la relación Municipio-ciudadanía, en el marco de la estrategia de GE.

La data fue levantada entre Abril y Junio de 2013, aunque la evaluación de estadísticas y resultados de la interacción pertenece al periodo de julio a diciembre de 2012.

El desarrollo que comprende la investigación se da en cuatro capítulos. En el primero se expone el discurso de participación ciudadana que se espera obtener en la gestión pública desde el marco de interpretación del GE. Se recorre el desarrollo del GE, especialmente en América Latina y el Perú. Asimismo se muestra la problemática presente en la definición del GE, la misma que complica la definición de las políticas.

En el segundo capítulo se expone el caso de este estudio, y se describen los elementos de participación ciudadana presentes en el discurso de GE de la MDM y lo manifestado en el diseño del mismo.

El tercer capítulo analiza el modelo de GE que establece la MDM, a partir del análisis de los argumentos que acompañan los discursos del mismo. Se observa la acomodación de las acciones que se implementan para afrontar la relación con el ciudadano. Se analiza el tipo de GE que se llega a diseñar en la política de la MDM y las variantes que se presentan en el discurso de participación ciudadana.

El cuarto capítulo analiza la política de GE, como enfoque de lo público, que parte de un concepto y se establece en una práctica, según lo revisado en el estudio de caso. Asimismo, se realiza un análisis del enfoque de comunicación presente en el discurso de GE y la dinámica política que comporta la implementación de una estrategia de este tipo.

Finalmente las conclusiones sintetizan los hallazgos de la investigación en relación a la hipótesis planteada. Exponen también elementos para una lectura crítica sobre la comunicación electrónica que se logra en la política de GE, y los alcances que, desde el discurso, logra la participación ciudadana en la dinámica pública y política de un gobierno local.

La contribución principal de esta tesis se basa en demostrar el recorrido que en la implementación de una política pública se otorga a la centralidad de los medios sobre los fines, en este caso, al uso de las tecnologías sobre el ideal del gobierno electrónico, expuesto en los cambios del discurso de participación ciudadana, que manifiesta también distintos tipo de comunicación con la ciudadanía. Se demuestra que aún cuando el discurso considera y expresa la relevancia de los beneficios de la práctica y al ciudadano como centro y fin del mismo, el diseño de la política, seguido por las limitaciones institucionales y de la normativa, fuerza a modificar variables aparentemente no relevantes, pero que son constitutivas del concepto que en un inicio guió la agendación y formulación de la misma.

CAPÍTULO 1. ANÁLISIS DEL DISCURSO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DESDE EL MARCO DE INTERPRETACIÓN DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO

El presente capítulo persigue identificar el tipo de participación ciudadana que se espera obtener en la gestión pública desde el marco de interpretación del GE. Se sostendrá que el proceso por el que se diseña la estrategia de GE introduce en sí mismo, como interpretación, un tipo de participación ciudadana que no es necesariamente coherente con el tipo de participación que se predica desde la construcción de su concepto, lo que ocasiona también diferentes enfoques del rol y quehacer del ciudadano en este proceso, asumiéndolo como usuario o como cliente, así como interpretaciones diversas de su poder como individuo y como colectivo, en términos de su participación organizada.

Para conseguirlo se explicará el desarrollo del GE y de su concepto, enfatizando sus particularidades desde la experiencia de los países de América Latina. Asimismo, se logrará identificar las características que se asumen para los distintos actores del GE, desde el marco que se construye a partir de las principales declaraciones que direccionan el diseño del GE y las principales fuentes documentales en esta materia.

El desarrollo del Gobierno Electrónico

Como parte de la agenda de modernización del Estado, los países de América Latina han incluido el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC)³ en los procesos de gobierno. Para estos, el uso y aplicación de las TIC, en específico, los beneficios que conlleva el uso de la Internet, debe ser aprovechado e incluido en las iniciativas que constituyan parte de la modernización del Estado (Reilly y Echeverría 2003: 4). Así, el GE hace parte de una estrategia de gobierno que *“pasa por una modernización integral de las administraciones públicas y redefine la relación entre*

³ Hay cierta inconsistencia en el uso del número para este sustantivo: a veces se habla de “tecnología”, otras de “tecnologías”. Para facilitar la comprensión se usará consistentemente “tecnologías”, en plural, sin entrar a considerar las implicancias teóricas de semejante uso, a lo largo de la tesis.

Gobierno y gobiernos (central, regional y local), funcionarios, ciudadanos y empresas” (BID 2003: 10).

De este modo, el GE aparece como una intención transformadora de procesos, que implica redefinir políticas del Estado, privilegiando valores de la gestión pública asociados a la transparencia, eficiencia, eficacia, etcétera (Villanueva 2005: 163; Paz Martínez en Albornoz 2007: 139-140):

Las cuestiones en torno al concepto de ‘gobierno electrónico’ se han convertido en importantes y, últimamente, visibles en las agendas políticas de muchas democracias. (Milner en Barry, 1999:63)

Uno de los documentos marco que explicita el GE como inscrito en el proceso de modernización del Estado es la Declaración de Bávaro (2002). Este documento que refiere como prioridad la importancia de mejorar el desempeño del sector público, con la adopción de herramientas de GE para su modernización y buen gobierno, tiene como tema central de discusión y definición la sociedad de la información.

Esta precisión nos permitirá entender que el desarrollo del GE parte de la relación entre dos procesos coincidentes; de un lado, la modernización del Estado, como deber que asumen los Estados de realizar una transformación del ejercicio de la política y que incluye reformas de largo plazo relacionadas a los marcos regulatorios, la justicia, la participación del sector privado, entre otros; y de otro lado, el desarrollo de la sociedad de la información, que entendemos como “*un sistema económico y social donde el conocimiento y la información constituyen fuentes fundamentales de bienestar y progreso*” (Declaración de Bávaro 2002). El GE no solo forma parte de los cambios que implica la sociedad de la información, incluso se entiende como expresión concreta de la misma (Araya 2004: 18; Villanueva 2005: 159).

Otro enfoque desde el que se ingresa a conocer el desarrollo del GE pasa por reconocer la gestión de gobierno como un “negocio”:

Hace años, diversas ciudades promovieron la transición a un nuevo modelo de «gestión pública», centrado en niveles superiores de eficiencia y eficacia, proporcionando más transparencia y participación o 'poniendo al ciudadano primero'.

Para estas ciudades, el gobierno electrónico es un refuerzo de estas políticas o una oportunidad de iniciar una nueva fase de transformación del servicio (o «negocio») y reingeniería del proceso. (Rodríguez, Batlle y Esteban 2007: 2)

Desde este enfoque entendemos que desarrollar una estrategia de GE se convierte en una necesidad de gestión, como parte de una estrategia de posicionar a la ciudad y su gobierno, donde “*ser un actor activo en el campo del gobierno electrónico se percibe como una pieza de la misma estrategia, o como un must, un componente obligatorio, para ganar más visibilidad y credibilidad*” (Rodríguez, Batlle y Esteban, 2007: 2).

Es importante destacar que desde este enfoque, el GE no es considerado una cuestión tecnológica; aún cuando sea gestionado por el área informática, el GE es un tema relacionado con el *negocio*, es decir, fundamentalmente político (Rodríguez, Batlle y Esteban 2007: 3).

América Latina siguió el mismo proceso de incorporar el GE como una tendencia global relacionada a los distintos convenios y agendas internacionales ligadas al tema de internet como la oportunidad para que el sector público pueda desarrollarse desde su presencia en línea. En su momento, el GE fue presentado como oportunidad para incorporar a los gobiernos y ciudadanos a la sociedad de la información. El discurso fomentaba la idea de que gracias a Internet se abrían nuevas formas de comunicación y participación política (Richard en Barry, 1991: 73; Norris, 2001: 97):

El gobierno electrónico ofrece un nuevo camino, lo que ayuda a mejorar los procesos del gobierno, conecta a los ciudadanos y crea interacciones con y dentro de la sociedad civil. (Heeks, 2001:3. Traducción propia.)

Causa también de la agenda internacional sobre el tema, el GE en América Latina surge como iniciativa del gobierno central y se empieza a construir desde lo vertical, sin involucrar a los distintos actores que se ven beneficiados con su uso, o al menos, que podrían haber participado en su desarrollo (Albornoz 2007: 288). Es así que en América Latina el desarrollo del GE se ha construido a partir de la experiencia de las administraciones. Aunque este desarrollo se inicia a mediados de los años 90, desde finales de la década de 1970 los gobiernos han implementado alguna iniciativa relacionada a la incorporación de las distintas tecnologías a la administración, con el objetivo de encontrar la mejor estrategia que permita la oferta de servicios públicos.

Se pueden considerar tres etapas en el desarrollo del GE (BID 2003: 17). La primera, relacionada a la informatización de la Administración Pública donde la administración pretende automatizar la gestión de los procesos internos. Una segunda etapa, como consolidación de la presencia en Internet, se da gracias al desarrollo de portales Web, lo que significó oferta de contenidos pero no de servicios, ya que esto requiere de modificaciones del marco legal y de la reingeniería de procesos internos. En este camino, el GE surge a partir de la segunda mitad de los años noventa con el objetivo de facilitar la gestión local y estimular la participación ciudadana (Albornoz 2007: 27).

Durante la primera década del siglo 21 se da la “*etapa de participación activa del Gobierno en el desarrollo de la Sociedad de la Información*” (BID 2003: 17). En esta etapa, crece la oferta de servicios de GE y surge la iniciativa de crear la Ventanilla Única. Además, en el año 2007 se gesta la principal declaración sobre GE para Iberoamérica: la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico. Sin embargo, antes de la firma de la Carta, se encuentran distintos documentos que evidencian las experiencias de implementación del GE, así como guías para formular la estrategia de dicha implementación, como la guía de la UNESCO (2005), el manual y guía del BID (2002), entre otros. A pesar de la cercanía temporal en que estos documentos se gestan, en ellos se formulan distintas definiciones de GE.

La construcción del concepto

Las definiciones sobre GE son tan diversas como documentos se encuentran acerca del tema. Aunque existe una convención sobre lo que es en cuanto a discurso, no existe un acuerdo sobre la definición de su ámbito, sus beneficios, o sobre las dinámicas que implica en sí mismo (Moore en Barry, 1999: 55; Yildiz, 2007: 650). A continuación se observará que la discusión sobre la definición del GE se da en dos niveles: el primero se refiere a la construcción del concepto a partir de los beneficios que trae el uso de las TIC (especialmente Internet) y no se dirige a definir el tipo de uso; el segundo nivel de discusión gira alrededor de los usuarios del GE: en algunos casos el concepto de GE explica el rol de otros actores frente al GE, en otros, se interpreta que el GE responde únicamente a la práctica del gobierno. Este nivel expresa la discusión de la dinámica misma del GE, por un lado establece un tipo de relación unidireccional (desde el

gobierno a otros) y por otro, un tipo de relación interactiva; la discusión a este nivel se genera al intentar definir el GE como dinámica democrática, donde se le puede entender como manifestación de una iniciativa y práctica de la democracia o se le puede exigir en sí mismo constituirse como espacio de democracia.

1.1. La definición del GE a partir de los beneficios del mismo

El GE, en específico, se define como el uso y aplicación de las TIC en la Administración Pública. A este proceso, por el que un gobierno adecúa sus políticas al uso y aplicación de las TIC, también se le conoce como “Administración digital”, “Gobierno digital”, “Administración Electrónica”, etcétera. La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico incluso reconoce las definiciones de “Gobierno Electrónico” y de “Administración Electrónica” como sinónimas.

La discusión sobre el nombre no debiera pasar desapercibida, pues existe, en la literatura sobre el tema, un aparente intento por alejarse de la llamada “Administración Electrónica”. Aún cuando la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico las defina como sinónimas, se interpreta, por su mismo nombre, la preferencia por la denominación de “Gobierno Electrónico”.

Se debe entender que en el contexto en que surge la definición de GE, se encontraba extendida la práctica de contar con un portal Web que significara la presencia en línea de la entidad. Y en este rumbo se ha dirigido la política de implementación del GE en los gobiernos: consolidar la presencia de la entidad en Internet de forma que la oferta de servicios pueda ser también digital.

Parte de la variedad en el nombre nace del reconocimiento que el término “gobierno electrónico”, nacido en EEUU, se refiere a funciones estatales, no gubernamentales, aunque en el contexto anglosajón no se hace coloquialmente esa distinción; el resultado es cierta confusión porque parece hacerse referencia a “gobernar” en el sentido político, no en el sentido de gestión pública. En la traducción, “gobierno electrónico” implica tanto el significado de *e-government* como de *e-governance*, a pesar que ambos términos se refieren a procesos distintos de la práctica de gobierno (Guida y Crow, en

Unwin 2009: 283-284). De ahí propuestas como “administración electrónica”, para aclarar el verdadero enfoque buscado con el uso del término (Fountain 2001, en Yildiz, 2007: 650).

Parte del problema es que la gobernabilidad no alude a lo mismo que el gobierno, y el dilema se complica al entender el gobierno electrónico como las prácticas que ayudan a solucionar parte de los problemas que surgen de la acción de gobierno y de la gobernabilidad. Por un lado, el *e-government* atenderá los problemas de la administración, en tanto provisión de servicios, información y accesibilidad, y por otro, el *e-governance*, atenderá el vínculo que surge de la dinámica de las instituciones (privado, público y civil).

De esta forma vemos que a pesar que en términos prácticos el GE puede reconocerse como el uso y aplicación de las TIC en la Administración Pública, será definido desde los beneficios que su aplicación puede traer al gobierno, añadiéndole valores relacionados más a la función de gobierno que a la característica de electrónico: *“El gobierno electrónico, como seguirá siendo llamado para mantener la costumbre ya creada a pesar de lo inapropiado del nombre, es un ejercicio de aprovechamiento de la tecnología con fines de mejorar de vida cotidiana”* (Villanueva 2005: 160).

Otro punto importante de precisar es que el concepto de GE no solo se define por los beneficios que significa sino por los resultados que consigue. En este sentido, la misma Carta Iberoamérica de Gobierno Electrónico nos indica que el GE es *“el uso de las TIC en los órganos de la Administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos”* (CLAD 2007: 7). Como se interpreta, lo que busca lograrse está en el ámbito de la gestión pública o administración pública antes que en el gobierno como dimensión política.

A esta formulación, desde los beneficios del uso de las TIC, apunta también el BID en el Manual.gob (2003), donde se señala que el GE es el medio para *“modernizar la gestión pública a través de las TIC, en busca de mejores prácticas, mayor control y transparencia, y más agilidad. En definitiva, una mejor prestación de servicios al país*

en su conjunto” (2003: 19). Asimismo, desde el punto de vista tecnológico del GE, se señala que es *“la capacidad que ofrecen las TIC para desarrollar y ofrecer información y servicios públicos a través de medios telemáticos, habitualmente Internet”* (BID 2003: 19). Se entiende que el GE, como tal, corresponde a lo técnico o tecnológico; pero su uso corresponde a lo político.

En esta discusión se manifiesta también el rol que se ha concedido a Internet como protagonista de la relación del Estado y la ciudadanía, aún cuando se entiende que éste no genera por sí solo cambios, sino que sirve para favorecer la interacción entre involucrados y el poder instituido (Bonilla 2001: 25; Silva en Bonilla 2001: 284).

El recurso de construir el concepto sobre los beneficios es utilizado en la mayoría de definiciones de GE, donde la pregunta sobre su significado pasa a segundo plano. En general, los beneficios del GE, solo por listar algunos, se relacionan con⁴:

- La eficiencia de la gestión pública,
- La mejora de los servicios ofrecidos a los ciudadanos y otros actores (mismo gobierno, empresas),
- El acceso a información, relacionado a la transparencia en la gestión.

Esto se puede ver definido como ejes del GE y que se mencionan como: *“1. Eje de mejoramiento de los servicios a los ciudadanos y a las empresas; 2. Eje de aumento de la eficacia y eficiencia de la gestión interna gubernamental, y 3. Eje de mejoras en la gobernabilidad”* (Sancho (2002) en Peres 2003: 78).

Tabla N° 01. Valores asociados a los ejes del Gobierno Electrónico

N°	Eje	Valores asociados	Relaciones del actor Gobierno con:
Eje 1	Servicios públicos	- Servicios - Transparencia - Información	→ ciudadanos → empresas
Eje 2	Desarrollo de la gestión interna	- Celeridad - Eficiencia - Eficacia	→ gestión interna → otras entidades públicas

⁴ En alguna literatura se añade un cuarto beneficio, relacionado a la participación ciudadana.

Eje 3	Gobernabilidad	<ul style="list-style-type: none"> - Buen gobierno - Modernización 	<ul style="list-style-type: none"> → ciudadanos → empresas → otras entidades → mundo
-------	----------------	--	--

Fuente: Elaboración propia. Sancho (2002) en Peres 2003: 78

Veamos además que a cada eje corresponden relaciones distintas del GE: los servicios a los externos (ciudadanos, empresas); la gestión misma, al mismo gobierno; y la gobernabilidad, al Estado como un todo.

En palabras de Heeks (2001: 4) estos ejes corresponden a los tres ámbitos principales del GE, y que llama: e-Administración, e-Ciudadanos y e-Servicios, y, e-Sociedad.

A este punto se puede decir que el GE se materializa en la oferta de servicios e información a través de Internet (BID 2003: 53; Shiavo en Bonilla 2001: 321), donde para la entidad la principal y primera tarea será asegurar el proceso de migración a procedimientos informáticos (UNESCO 2005a: 6), es decir, asegurar “*el entorno que facilite y potencie las relaciones tanto de los actores comunitarios como del sector privado con el gobierno*” (Shiavo en Bonilla 2001: 321).

En relación al punto anterior se incluye la discusión del concepto de *paperless* (Yrivarren 2011), como la manifestación del cambio de las relaciones materiales de autoridad, donde “*el papel es el soporte de la expresión individual o del respeto a las instituciones*” (Yrivarren 2011). Uno de los objetivos del GE, a este respecto, es lograr la “*migración de los trámites, los servicios y las transacciones de la administración de procedimientos manuales y basados en papel a procedimientos informáticos y a mensajes de datos*” (Peres 2003: 76).

Aún en relación a los beneficios, algunas definiciones estiman considerar al GE involucrado la promoción de la democracia, como fortalecimiento en la relación gobierno-ciudadanía, deliberación y toma de decisiones, transparencia, etcétera; incluso lo consideran como camino para la elaboración de políticas públicas (Paz Martínez en Albornoz 2007: 140; Villanueva 2005: 159).

Sin embargo, es necesario comprender que el solo hecho de brindar información por medio de herramientas web no constituye en sí mismo un proyecto de gobierno

electrónico. El GE deberá ser entendido como una práctica formal de comunicación de la entidad del Estado, de este modo, se comprende que no solo será ofertada, sino que deberán tenderse los puentes necesarios para que sea consumida por los beneficiarios, entendiendo esto último como una práctica de asignación de sentidos. Bajo este enfoque, si bien un proyecto de GE no podría entenderse como democracia en sí misma, sí promueve prácticas que, en conjunto, fortalecen la gobernabilidad y la democracia:

Internet tiene el potencial de revitalizar el proceso democrático y volver a comprometer a los ciudadanos de manera positiva en la vida política, siempre que el potencial democratizador de Internet se aprovecha adecuadamente. (McCullagh, 2003:150. Traducción propia.)

En este punto surge una de las problemáticas de la construcción del concepto: si consideramos que el GE es interfaz del gobierno real y que “*significa poner el Estado, nacional, regional o local, en Internet*” (Finkleleevich 2001: 5), se pueden generar dos interpretaciones: la primera es considerar como protagonista del GE al mismo gobierno; la segunda, como oportunidad para fortalecer las relaciones con los otros actores, se considera como protagonista al ciudadano (o la ciudadanía, si se prefiere), y se implementa con la premisa de que el ciudadano es el actor del GE: “*E-government is about putting the citizen first*” (Rubino-Hallman 2002, 2). Los alcances de este debate serán desarrollados a continuación.

1.2. La definición del GE desde su dinámica

Una particularidad que se encuentra en algunas definiciones de GE es la incorporación del punto de vista del ciudadano, lo que a su vez integra más frecuentemente el concepto de participación: “*En tanto la visión del ciudadano-como-socio se desarrolle, el creciente uso de Internet fomentará nuevos modelos de gobernanza, donde los líderes y los gobiernos trabajan de la mano hacia las metas y resultados*” (Richard en Barry, 1999: 79).

Con las definiciones que incluyen la actuación de los actores o usuarios del GE encontramos un segundo punto a discutir en la construcción del concepto de GE. La discusión reside en que existen dos formas de definir el GE: la primera define la

dinámica en función al ciudadano, denominado muchas veces como usuario; la segunda, define el GE a partir de la misma Administración, entendiendo que al ser ésta la que toma la iniciativa de la implementación del GE, es ésta también la protagonista del mismo.

Relacionadas a esta segunda forma, encontramos definiciones que expresan sobre todo que el GE es un cambio en la forma de gobernar, donde el GE no implica solamente la presencia a través del portal Web para acceder a información o facilitar la oferta de servicios, sino que incluyen todo lo que significa el ejercicio de la democracia a través de las TIC. En este sentido las TIC aparecen como la oportunidad de relacionar ciudadanos con gobernantes y favorecen la idea de un gobierno deliberativo interactivo, que se comunica en doble vía (Araya (2005) citado por Paz Martínez en Albornoz 2007: 139; Bonilla, 2001:273):

Internet crea una convergencia que redefine las herramientas tradicionales de comunicación, consulta y toma de decisiones, lo que obliga a los funcionarios públicos a repensar sus funciones y los procesos y las estructuras diseñadas en la época de la posguerra. (Richard en Barry, 1999: 73. Traducción propia.)

La problemática de la definición reside en la decisión de cuál actor es el protagonista del GE, no solo en su rol de beneficiario, sino principalmente a quién se le atribuye la iniciativa del GE. Esta decisión resulta fundamental en el planteamiento del discurso de participación ciudadana presente en el GE. Veamos como ejemplo de este dilema la siguientes discusión:

El Gobierno Electrónico se ha definido de diversas maneras. La División de economía y administración pública de Naciones Unidas, sugiere la siguiente definición: “[el gobierno electrónico] es un compromiso permanente del gobierno para mejorar la relación entre los ciudadanos y la administración pública, mediante el intercambio eficaz y eficiente de servicios, información y conocimiento.” Esta definición se centra en una única dirección: la relación de los ciudadanos con la administración. Las consultas realizadas en Canadá, dieron como resultado la siguiente definición “El gobierno electrónico es un gobierno inteligente. Está organizado alrededor de la gestión y utilización de la información. El gobierno inteligente es esencial en una sociedad donde la información se ha convertido en una pieza esencial.”

Estas definiciones apenas aportan una primera visión filosófica. Para determinar la diferencia entre la oferta de servicios on-line y el gobierno electrónico, para la Oficina del Consejo Privado del Gobierno de Canadá, “el gobierno on-line, es el precursor del gobierno electrónico... El gobierno electrónico es mucho más que poner en marcha el

gobierno on-line que ya existía. El gobierno electrónico es el estado en que los gobiernos son interactivos, interjurisdiccionales, totalmente conectados a los ciudadanos, trabajando conjuntamente en los temas y encontrando soluciones a políticas y programas de manera coherente y democrática.” Esta definición supera a la mayoría de las definiciones, caracterizadas por una relación de la administración con el ciudadano en un único sentido, y poniendo el acento en la interactividad. (BID 2002:12)

En esta construcción, el discurso apoya la definición que no se limite a la idea de “gobierno on-line” (que se entiende estática y se caracteriza por una relación de la administración con el ciudadano en un único sentido), prefiriendo aquella que reconoce la interactividad como valor. Esto a pesar que:

No se ha planteado aún que el sistema de gobierno – es decir, el proceso de toma de decisiones – requiera un componente electrónico; la participación de la ciudadanía en el gobierno, en la forma de alguna democracia con intermediación digital, no va más allá de la votación mediante computadoras, lo que es tan solo un mecanismo técnico para facilitar el proceso de votación y de conteo de los votos, no una nueva forma de democracia (Villanueva 2005: 159-160)

Vistos estos enfoques, podemos afirmar que la definición del GE es una decisión política que toma la administración que desee implementarla; aunque consignar los actores de la dinámica no parezca relevante, la decisión al respecto define el tipo de acciones a diseñarse y cuáles son los objetivos que se espera de su implementación.

Tabla N° 02. Tipología de los servicios del gobierno electrónico

	Servicios de información	Servicios de comunicación	Servicios de transacción
Vida cotidiana	Información laboral, doméstica, sobre educación, salud, cultura, transportes, medio ambiente, etc.	<ul style="list-style-type: none"> - Debates sobre cuestiones de la vida cotidiana - Tablón de anuncios de tipo laboral o doméstico 	como reserva de billetes, matriculación en cursos
Administración a distancia	<ul style="list-style-type: none"> - Direcciones de servicios públicos - Guía de procedimientos administrativos - Registros y bases de datos públicos 	Contacto por correo electrónico con funcionarios	Presentación electrónica de formularios
Participación política	<ul style="list-style-type: none"> - Leyes, documentos parlamentarios, programas políticos, documentos de consulta - Información previa sobre el proceso decisorio 	<ul style="list-style-type: none"> - Debates sobre problemas políticos - Contacto por correo electrónico con políticos 	<ul style="list-style-type: none"> - referendos - elecciones - sondeos

Fuente: Instituto de Evaluación Tecnológica, Academia de Ciencias y Centro de Estudios Sociales de Austria, documento previo «Conferencia sobre la sociedad de la información: acercar la administración a los ciudadanos», noviembre de 1998 (organizada por el Centro para la Innovación Social en nombre del Foro de la Sociedad de la Información; grupo de trabajo 5: administración pública).

Fuente: Libro Verde. Comisión Europea 1998

Otro punto a tomar en cuenta en la definición del GE es la notable oportunidad para ampliar los espacios de discusión de lo público, aunque muchas veces sea utilizado tan solo como plataforma de oferta de servicio (Comisión Europea 1998: 9).

En este sentido, Heeks (2001:2) propone dotar a las TIC de un rol central e integrador, con el fin de generar sustanciales mejoras a la práctica del buen gobierno.

Aterrizando la discusión sobre GE en América Latina

A continuación presentaremos cómo se desarrolla la discusión de los dos niveles de debate presentados en el caso de la definición de GE de las políticas de GE en América Latina, a partir de un estudio de Katherine Reilly (Araya 2004) que compara las estrategias de implementación del GE en ocho países de la región⁵.

Como primera idea se pueden identificar tres características relacionadas a la gestión que se le da al GE:

- La responsabilidad por la agenda nacional de e-gobierno reside en una agencia gubernamental,
- Esta agencia gubernamental es una dependencia directa de la Presidencia o cercana a la misma,
- El plan de GE está relacionado a la oficina de modernización del estado.

De aquí obtenemos dos ideas centrales para el análisis del GE, desde su desarrollo e implementación, que expresan la postura de la autora de esta tesis y que guiarán la comprensión en los capítulos siguientes: la primera anotación es que el GE implica necesariamente la decisión política de la administración, y eso se manifiesta en la centralidad de la gestión del GE, al ser gestionado desde la administración y desde la dependencia más cercana a la que puede tomar decisiones políticas. El GE entonces, y

⁵ Reilly realiza la comparación entre los países de México, Costa Rica, República Dominicana, Venezuela, Perú, Brasil, Uruguay y Chile. La versión completa de esta investigación data del año 2003 y fue redactada junto a Raul Echevarria.

como ya sostuvimos anteriormente, no tiene que ver solo con la tecnología, sino principalmente con el estilo de gobierno. La oportunidad del GE no reside en el uso de las TIC, aunque por definición sea eso, sino que se extiende al “negocio” de la función pública, donde contar con una estrategia de este tipo permite al Estado presentarse como moderno.

Como segunda idea podemos mencionar que el GE está relacionado a la modernización del Estado y por este motivo, consideramos que es el Estado el protagonista del GE, aunque por extensión, se involucre en su definición a otros actores con los que se relaciona. Esto, porque la misma modernización del Estado pasa por permitir nuevas formas de participación, de comunicación y de gobierno. La responsabilidad del GE es de la misma entidad de gobierno y no del ciudadano, ni de la empresa, ni de otra entidad, aunque también sea pública. La estrategia por la que se implemente el GE puede, y podemos señalar que en ideal debería, involucrar a los ciudadanos, pero esto, nuevamente, estará sujeto al tipo de gobierno que la Administración espere ejercer.

Ciertamente, y lo veremos más adelante, existen etapas en la implementación del GE, donde se puede reconocer cierto grado de apropiación de los espacios, canales y lenguaje que ofrecen las TIC para la mejora en la relación gobierno-ciudadanía. Aún así, el qué y cómo del GE será una decisión de la entidad de gobierno, en tanto es una política pública. Hemos de reconocer que esta decisión no pasa solamente por la gestión de recursos (algunas aplicaciones son más costosas que otras), sino por una decisión política:

El gobierno electrónico comprende, por un lado, la implantación de nuevas tecnologías al interior de la administración pública y la prestación electrónica de servicios (informativas y transaccionales). Es decir, cuando nos referimos a proyectos de gobierno electrónico, estamos teniendo en cuenta únicamente la utilización de las TIC por parte de los actores gubernamentales. (Ugarte Borja en Albornoz 2007: 223)

Un segundo aporte de la investigación de Reilly reside en los resultados que se obtienen al comparar las definiciones de GE que aparecen en los planes nacionales diseñados para esta materia. Como elementos comunes se señalan los siguientes:

- Todas mencionan, directa o indirectamente, el uso de las TICs para brindar servicios a los ciudadanos. Algunas definiciones mencionan el concepto de gobierno ‘orientado a los ciudadanos.’
- Todas las definiciones aluden al cambio en la forma en que se gestiona la administración pública: nuevos sistemas, eficiencia, mejoras en la gestión, etcétera
- La mayoría de las definiciones mencionan, directa o indirectamente, el uso de las TICs para informar a la ciudadanía, hacer la información más disponible o hacer al estado más transparente.
- Varias de las definiciones mencionan la participación ciudadana, o ‘acercarse a los ciudadanos’. Algunas van incluso más lejos al mencionar cambios en la forma en que el estado se ‘comunica’ con los ciudadanos o cambios en la forma de gobernar. (Araya 2004: 91-92)

Reilly, a modo de conclusión, señala que son cuatro los puntos principales tratados en los documentos oficiales de los 8 países de la comparación de las definiciones de GE: 1) mejoras en la gestión de la administración pública, 2) provisión de servicios, 3) transparencia, y 4) facilitación de participación ciudadana. (Reilly en Araya 2004: 92).

Tabla N° 03. Tres enfoques del GE

N°	Ámbitos	Valores asociados	Relaciones del actor Gobierno con:
1	Servicios públicos (<i>e-Servicios</i>)	<ul style="list-style-type: none"> - Servicios orientados al ciudadano - Costo y tiempo - seguridad 	<ul style="list-style-type: none"> → ciudadanos → empresas
2	Gestión de la administración pública (<i>e-Administración</i>)	<ul style="list-style-type: none"> - Comunicación interna - Integración de los sistemas - Simplificación - Eficiencia y eficacia 	<ul style="list-style-type: none"> → ciudadanos → empresas → gestión interna → otras entidades públicas
3	Transparencia (<i>e-Sociedad</i>)	<ul style="list-style-type: none"> - Transparencia - Acceso a la Información - Rendición de cuentas 	<ul style="list-style-type: none"> → ciudadanos
4	Participación ciudadana (<i>e-Ciudadanos</i>)	<ul style="list-style-type: none"> - Expresión de opiniones - Participación en las decisiones - Comunicación 	<ul style="list-style-type: none"> → ciudadanos

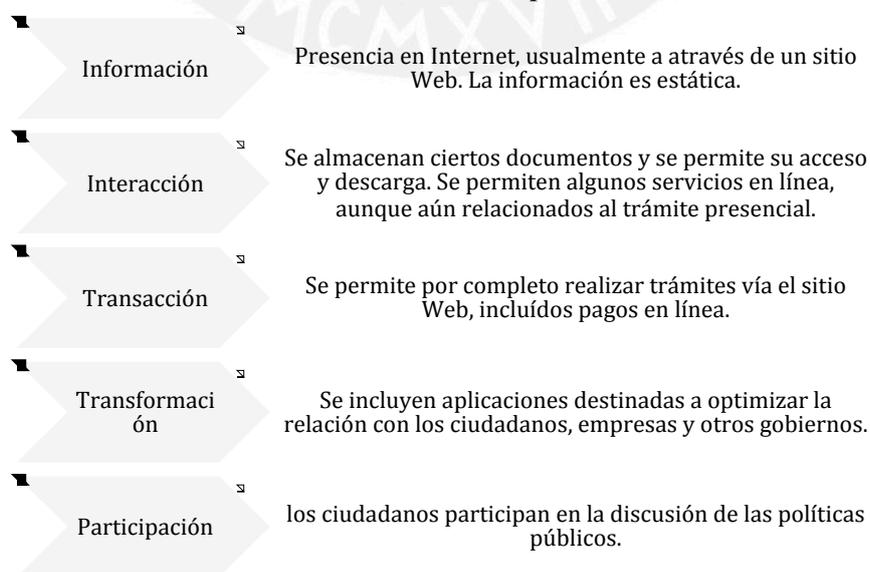
Fuente: Elaboración propia. Reilly en Araya 2004: 92. Se añaden los ámbitos señalados por Heeks (2001:4).

Estos enfoques son semejantes a los ejes o ámbitos que párrafos atrás fueron mencionados, salvo que se agrega como último enfoque la participación ciudadana.

El enfoque de ciudadano y participación ciudadana implícito en el concepto de Gobierno Electrónico

Se ha visto que los conceptos de GE son distintos en cuanto a las especificidades. Este suceso no es ajeno a la definición sobre participación ciudadana implícita en el GE. Aquellas definiciones que relacionan el GE con su uso y beneficios construyen la práctica de GE a partir de la entidad de gobierno como protagonista del mismo, aún cuando consideran la relevancia de las relaciones que se tejen alrededor de la entidad pública; por otro lado, aquellas definiciones que extienden el GE al protagonismo del ciudadano, entendiéndolo como fin del mismo, exigen de la práctica del GE la generación de espacios de participación ciudadana que se les permita a ejercer con mayor deliberación sobre lo público. Parte interesante de este fenómeno es que el GE, por definición, incluye el desarrollo de una “ruta” de cinco etapas, donde la quinta se denomina, por lo general, “de participación”. Sin embargo, algunas definiciones no reconocen esta última etapa y sostienen que el desarrollo se da solo en cuatro etapas. Asimismo, es importante señalar que no necesariamente las etapas son consecutivas, sino que pueden ser simultáneas. Al ser el GE el uso de tecnologías, según se trate el servicio, trámite u otro, la entidad puede ubicarse en distintas etapas para cada iniciativa emprendida.

Grafico N° 01. Etapas del GE



Fuente: Elaboración propia a partir de (UNESCO 2005a y Albornoz 2007: 283).

Frente a la inclusión del término de participación en la dinámica del GE, como último nivel de madurez del GE (Kessler, Hettich, Parsons, Richardson y Triana 2011:5) se hace necesario presentar lo que se entenderá por dicho término en esta investigación.

Hemos de saber que no existe una sola definición de participación ciudadana. Asociada por lo general a los gobiernos democráticos, *“la tradición política diferencia esquemáticamente tres formas o niveles de participación: la presencia, la activación y la participación en sentido estricto, referida a las situaciones en las que el individuo contribuye directa o indirectamente en una situación política”* (Ballón 2003, 11).

Como primera reflexión al respecto, podemos decir que el GE, desde el enfoque que privilegia al gobierno como actor del mismo, permite un nivel de participación de tipo presencia, aunque ciertamente promueve y fortalece los otros dos niveles. Sin embargo, el enfoque de GE que tiende a reconocer al ciudadano como centro de acción del mismo GE, privilegia el nivel de participación en sentido estricto.

Precisemos: en esta investigación se utilizará el siguiente concepto, que utiliza Eduardo Ballón a partir de la experiencia concreta del fenómeno de la participación en el Perú y que se define como:

(...) la capacidad política y jurídica de la ciudadanía de intervenir individual y colectivamente, directamente o a través de sus representantes legítimos y a través de diferentes modalidades en los diversos procesos de gestión (...), especialmente aquellos que afectan las condiciones de vida materiales, sociales, políticas, económicas y culturales de la población (Chirinos citado en Ballón 2003, 12).

Ballón señala que existen dos grandes visiones sobre participación: como un valor en sí misma o como un medio para conseguir un objetivo determinado. La primera visión abarca la voluntad individual o el interés colectivo en un asunto público y la participación como práctica que establece mecanismos de relación con la esfera pública, aunque no se llega necesariamente a precisar sus fines últimos. En esta visión se privilegia la promoción de procedimientos participativos que tienden a ser continuos y permanentes (Ballón 2003: 36). La segunda visión se mide por el logro de determinados

resultados acotados a un objetivo y es un mecanismo para favorecer la efectividad del sistema de toma de decisiones.

Ballón señala también que estas dos visiones se encuentran con 3 discursos diferentes sobre la actuación de los ciudadanos en los procesos de participación: un primer discurso que asume a la comunidad como un colectivo homogéneo de población y, por lo tanto, identifica a un “todos”, con intereses comunes donde la participación es un espacio que permite la acción social hacia el bien común. Un segundo discurso que reconoce a las organizaciones sociales como líderes de los procesos de cambio en la comunidad. Y un tercer discurso que entiende la participación como un proceso que ordena la negociación de intereses y que supone la coordinación con representantes de los distintos sectores (Ballón 2003: 36).

Además, el autor señala que en el Perú *“las distintas experiencias de concertación y participación estuvieron atravesadas por tres perspectivas distintas: la concertación como método o forma que permite garantizar determinados resultados, como estrategia política de legitimación de autoridades e instituciones, y como proceso social y político en el que confluyen actores e intereses diversos”* (Ballón 2003: 35). A esto último lo reconoce como participación.

Tabla N° 04. Formas de entender la concertación

	Como método	Como estrategia	Como participación	
			Asociación	Delegación
Participación	Las autoridades ofrecen información a los ciudadanos sobre los temas que ellas deciden finalmente	Se consideran las opiniones y expectativas de las organizaciones sociales sobre los planes que lideran las autoridades	Se logran acuerdos de colaboración en la gestión y se toman decisiones compartidas	Se transfiere la responsabilidad de las decisiones a los espacios de concertación
Interacción	No hay retroalimentación sistemática. Proceso formal	Retroalimentación a partir de las decisiones de las autoridades	Negociación y cooperación en la toma de decisiones	Transferencia de responsabilidades
Rol de los ciudadanos	Participantes como receptores	Participantes como clientes	Participantes como socios	Participantes como socios y ejecutores
Grado de participación	Pasivo		Influencia y decisión	Influencia, decisión e intervención en la gestión

Fuente: Maneras de entender la concertación (Ballón 2003: 36 Cuadro 8)

¿Cómo se interpreta la transformación generada por el modo en que los ciudadanos participan cuando utilizan los medios y canales, aplicaciones o herramientas que un gobierno pone a disposición en el marco del GE? Cuando “*aunque la sociedad de la información proponga un lugar desterritorializado, el ejercicio de la ciudadanía, aun a través de las TIC, se sigue jugando dentro de los límites de un lugar territorial como la municipalidad o el estado nación*” (Paz Martínez en Albornoz 2007: 118-119). ¿Qué tipo de ciudadano y de participación se construyen junto al concepto de GE? Haremos esta construcción a partir de lo que al respecto indica la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico como principal documento de referencia.

Empezamos señalando que para la Carta “*se entiende por ciudadano cualquier persona natural o jurídica que tenga que relacionarse con una Administración Pública y se encuentre en territorio del país o posea el derecho a hacerlo aunque esté fuera de dicho país*”; es decir, el ciudadano se constituye a partir de su derecho de relación (CLAD 2007: 4).

Es preciso añadir que la “*aplicación del GE comporta el reconocimiento por parte de los Estados Iberoamericanos del derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con sus Gobiernos y Administraciones Públicas*”, y que este derecho “*debe ser tan amplio como lo permita la naturaleza del trámite y pretensión de que se trate*” (CLAD 2007: 10).

En la Carta se explicita que el derecho a relacionarse electrónicamente incluye 8 aspectos:

- a. Dirigir por vía electrónica todo tipo de escritos, recursos, reclamaciones y quejas a los Gobiernos y las Administraciones Públicas, quedando éstos igualmente obligados a responder o resolver como si dichos escritos, reclamaciones y quejas se hubieran realizado por medios tradicionales.
- b. Realizar por medios electrónicos todo tipo de pagos, presentar y liquidar impuestos y cualquier otra clase de obligaciones.
- c. Recibir por medios electrónicos notificaciones cuando tal medio sea aceptado por el ciudadano o si el ciudadano así lo solicita.
- d. Acceder por medios electrónicos a la información administrativa general con igual grado de fiabilidad que la que es objeto de anuncio en diarios o boletines oficiales o la que se publica en anuncios oficiales por cualquier medio.

- e. Acceder los interesados electrónicamente a los expedientes para conocer el estado en que se encuentra la tramitación de los mismos.
- f. Acceder por medios electrónicos a información pública de alto valor agregado que sirva a aumentar la competitividad de los países, lo que supone garantizar estándares consensuados entre los Estados iberoamericanos respecto al modo en que esa información debe ser procesada y difundida con la ayuda de las nuevas tecnologías disponibles.
- g. Utilizar y presentar ante el Gobierno o las Administraciones Públicas las resoluciones administrativas en soporte electrónico, así como los documentos administrativos electrónicos en las mismas condiciones que si fueran documentos en papel, así como poder remitirlas por medios electrónicos a la Administración de que se trate.
- h. Evitar la presentación reiterada ante la Administración de documentos que ya obren en poder de la misma o de otra, especialmente si son electrónicos, todo ello en el supuesto de que el ciudadano de su consentimiento para la comunicación de tales documentos entre Administraciones y entre distintas dependencias de la misma Administración, lo que supone acciones de Interoperabilidad y Simplificación Registral.

Es decir, el derecho de relación se reduce a la prestación de servicios. Incluso se añade, para los casos de aquellos ciudadanos que no quieran ejercer este derecho que *“los Estados deberán prever que el derecho de los ciudadanos a emplear medios electrónicos o no emplearlos puede suponer que en un mismo expediente o conjunto de relaciones en que concurren diversos interesados puede haber quienes quieran relacionarse con medios electrónicos y quienes no lo deseen. Ello obligará a reconocer el derecho de ambos y permitir la concurrencia de modos de acceso”* (CLAD 2007: 16).

* * *

A modo de conclusión, mencionaremos que el GE es una política pública, que se define como un proceso por el que se promueve el uso y aplicación de las TIC, especialmente la Internet, en la provisión de servicios al ciudadano y facilidades para el acceso a la información pública. El GE es una iniciativa de la administración, que expresa una voluntad de modernización de la gestión, lo que beneficia a los actores que entran en relación con ésta, al facilitárseles servicios y accesos de forma digital y no solo presencial. El protagonismo del GE recae en la administración, al ser la responsable de la gestión del GE y del buen funcionamiento de los servicios que

mediante éste oferta; en el proceso del GE se beneficia principalmente a los ciudadanos, lo que a su vez fortalece la relación ciudadano-estado y los consecuentes procesos de participación. Sin embargo, el GE incluye visiones más positivas, por las que no solo se comprende que la participación es un beneficio de su aplicación, sino un paso obligatorio para su madurez. En esta última visión, el ciudadano ya no es solo un beneficiario sino un actor, centro y fin del proceso de GE.

Se añade que el GE no se desarrolla solo desde la necesidad diagnosticada de utilizar la TIC en la mejora de la provisión de servicios, sino también como un *must* de la política de gobierno en un contexto de modernización y alusión a la Sociedad de la Información. La implementación de un GE es un decisión no solo de tipo técnico de la gestión, sino sobre todo una decisión política. Es en este sentido que se comprende el GE en esta investigación, como una política pública que desde el Estado busca utilizar las TIC para solucionar los problemas que surgen en la gestión y fortalecer la acción de gobierno con todos los actores con los que se comunica, y en este sentido, pertenece a la administración la decisión y capacidad para implementarlo de forma que responda a las capacidades y necesidades de gobernabilidad de su contexto.

La relación que más se ve influenciada por esta política es con el ciudadano, que primero es de modo real-presencial, y que se torna en electrónica. Esta relación se institucionaliza a modo de derecho ciudadano a través de la normativa. Ahora, el tipo de relación que se establece, desde la interpretación del concepto de GE, cambia según el enfoque de GE que se decida políticamente, en términos de Ballón (2003): a modo de proceso social y político (entendido como participación deliberativa), donde el ciudadano es el centro del GE; o a modo de estrategia política o método, donde el gobierno es el actor principal del GE. En ambos casos se generan interacciones y beneficios para los actores que interactúan, pero el enfoque e interpretación del ser de cada uno cambia, en función de los valores asignados. Será común que en el enfoque de GE donde el ciudadano es el centro y fin, se espere que el actor ciudadano participe activamente en la discusión de lo público; por el contrario, en el enfoque donde el gobierno es el actor principal, el ciudadano y otros actores serán llamados usuarios del GE, y su participación será informativa y transaccional.

CAPÍTULO 2. EL DISCURSO DE GOBIERNO ELECTRÓNICO DE LA MUNICIPALIDAD DE MIRAFLORES

En este capítulo se describen y comparan los elementos constitutivos del discurso de GE de la MDM y los elementos presentes en las acciones que son parte del diseño del mismo. La construcción de conceptos se realiza a partir de los documentos de la MDM y de los testimonios que sobre el tema ofrecen los distintos miembros de la Comisión de Gobierno Electrónico de la MDM.

Para concretar el objetivo de este capítulo, es relevante conocer los lineamientos generales de gestión del GE en el contexto peruano, ya que las políticas nacionales al respecto deben guiar la formulación de la política local.

2.1. El Gobierno Electrónico como necesidad política

En la administración del alcalde actual, Sr. Jorge Muñoz Wells, la implementación de la estrategia de GE se aprobó por unanimidad en sesión de concejo del 07 de enero de 2011, con la firma del Acuerdo de Concejo que declara de interés prioritario la implementación integral del GE en la MDM, también conocido como la Carta Municipal de Gobierno Electrónico de Miraflores.

“Desde la génesis de la campaña electoral se pensó en la carta municipal, por eso llega muy rápidamente concebida. La Carta tiene una manifestación de voluntad clara, que es fundamentalmente servir al ciudadano. Se podría decir que no es un documento “escrito en piedra”, sino un documento que se revisa continuamente, porque sabemos que el tema de la tecnología es un asunto muy dinámico.” (Alcalde)

Este es el primer documento que se gesta al respecto en la MDM y es considerado una declaración de principios más que un plan de gestión de la MDM:

“La carta más que un documento cerrado era un punto de partida; es más bien una declaración de principios.” (Asesor en Gobierno Electrónico)

La necesidad de contar con una Carta sobre el tema era, para el gobierno de turno, una necesidad política más que técnica. Así se señala implícitamente en el primer

argumento que se da en el debate motivado en la sesión de Concejo para la firma del Acuerdo. Analizaremos lo expuesto en el debate, en el orden en que las autoridades participan⁶:

Secretaria General: Proyecto de Acuerdo de Concejo que declara de interés prioritario la implementación integral del Gobierno Electrónico en la Municipalidad de Miraflores.

Regidora Patricia del Río: Manifiesta que el Acuerdo de Concejo propuesto es sumamente importante para la municipalidad, más aún si este tema se ha estado aplicando en la entidad y en algún momento se interrumpió, habiéndose nominado incluso al Concejo de la Municipalidad de Miraflores, en algún momento, como uno de los pioneros en cuanto a Gobierno Electrónico se refiere, por lo cual expresa su votación a favor del tema propuesto.

Como se observa en la intervención de la regidora, Miraflores se considera como la municipalidad pionera en la implementación del GE, y considera además que el tema o la práctica han sido abandonadas por la última gestión. Tengamos en cuenta la necesidad de continuidad que desde la campaña del actual Alcalde se comentaba: el GE era uno de los temas que debían ser retomados por la actual gestión:

“Uno de los principales temas que quería impulsar el alcalde desde la campaña era el tema del Gobierno Electrónico. (...) Y además, Jorge Muñoz fue teniente alcalde de Fernando Andrade, pionero de Gobierno Electrónico en el Perú.” (Jefe de Gabinete)

“Nosotros hemos abierto las puertas: casi como gobernar con vidrios y sin paredes, pues hay que buscar abrir la Municipalidad y que la gente la conozca y se sepa qué se está haciendo y porqué se está haciendo.” (Alcalde)

Para la gestión, recuperar el tema no era el único objetivo, sino establecer desde la primera sesión que esta política volvería a ser tomada como prioridad, de ahí se entiende el énfasis constante a:

“El acuerdo lo firmamos en la primera reunión de concejo, aprobado por unanimidad.”
(Jefe de Gabinete)

⁶ Acta de Sesión Ordinaria de Concejo del 07/01/2011. Municipalidad de Miraflores. Disponible en: <http://digital.miraflores.gob.pe:8080/MirafloresV1/adjuntos/DOCUMENTOSWEB/tmnl5_12052011104630_3290.pdf>

Continuemos con la narración de lo sucedido en la sesión de Concejo:

Señor Alcalde: Interviene para expresar que existe la intención de lograr que se disminuya el uso innecesario del papel y que las gestiones se agilicen y simplifiquen con el uso de las computadoras, no sólo en la toma de decisiones sino incluso en la corrección de los dispositivos municipales que se aprueban; que se logre una comunicación más fluida y de forma electrónica, lo cual finalmente resultará favorable para los vecinos del distrito quienes estarán debidamente informados. Enfatizó que por ese motivo es que se transmiten las sesiones del concejo para brindar información y a la vez generar transparencia, gracias al empleo de las tecnologías de la información.

Regidor Luis Silva: Solicita que no obstante de la intervención previa de la regidora respecto del tema del Gobierno Electrónico, no deben olvidarse de la Biblioteca Municipal Ricardo Palma, en donde sólo existe una computadora y no se avanzó en temas de tecnología.

Observamos que se trata un segundo punto, que había sido mencionado en el capítulo anterior como *paperless*, y que tiene que ver con cambiar las relaciones materiales de autoridad generadas por el protagonismo del papel en la administración (Yrrivaren 2011). Este proceso está relacionado al argumento de que las TIC son una oportunidad para disminuir la presencia del papel en la gestión pública. La Gerente de Comunicaciones menciona al respecto: *“Tenemos una política de ecoeficiencia que va muy ligada al tema de gobierno electrónico. Como ejemplo de esta política, los regidores ahora hacen uso de Tablet para tener toda la documentación en las sesiones de Concejo.”*

Sin embargo, en su intervención, el Alcalde pretende llegar más allá que la nombrada ecoeficiencia: *“lograr que se disminuya el uso de papel y que las gestiones se agilicen y simplifiquen (...), no solo en la toma de decisiones, (...) que se logre una comunicación más fluida y electrónica (...), lo que resultará favorable para los vecinos del distrito quienes estarán debidamente informados”*. Lo que quiere decir el Alcalde y que luego se encuentra expresado en la Carta Municipal, es que el GE debe ser manifestado por la

entidad del Estado en el cumplimiento de sus funciones, especialmente en la de gobernar, que como señala en otro documento de gestión al respecto, es principalmente un ejercicio de comunicación: *“El ejercicio del gobierno municipal es una forma de conversación”* (PEGE 2001: 3).

A la intervención del Alcalde, que refleja ciertamente la visión del GE en la MDM, se sucede una curiosa respuesta referida precisamente al tema del papel: *“no deben olvidarse de la Biblioteca Municipal Ricardo Palma, en donde sólo existe una computadora y no se avanzó en temas de tecnología”*.

Veamos que el enfoque de GE empieza a tener dos frentes: por un lado se sostiene la relación del GE con la primacía del gobierno, es decir, las TIC como oportunidad para la gestión; por otro lado el tema se basa en la existencia de la tecnología, más que en su uso: *“solo existe una computadora”*.

El debate concluyó con las siguientes dos intervenciones:

Regidora Maria Pilar Bonilla: Expresa su conformidad con el tema propuesto, y además recuerda a los presentes que han sido elegidos para servir a los vecinos, por lo cual le pide al señor Alcalde tenga en cuenta que su atención personal a los vecinos que brinda durante los días miércoles, debería extenderse a todos los días de la semana.

Regidor Carlos Alarco: Comunica que como parte del inicio del proceso del Gobierno Electrónico, la exposición y entrega de información que se le solicitó sobre el proceso de transferencia lo efectuará incluso a través de medios electrónicos, sin mayor empleo de tintas y papeles.

En estas dos intervenciones se gesta nuevamente un conflicto: el de atención y relación tradicional, es decir, presencial, y lo digital. Veamos que frente a la posibilidad planteada por el Alcalde de enfatizar en que se trasmitan las sesiones del concejo para brindar información y a la vez generar transparencia, surja el pedido de que el Alcalde pueda atender personalmente a los vecinos diariamente. A la vez, la siguiente intervención señala que se expondrá y entregará información *incluso* a través de medios electrónicos. Esto nos plantea preguntas fundamentales sobre lo que el Concejo concibe

al tratar el GE: ¿Son estas intervenciones reflejo de lo que se interpreta por *tecnología*, es decir, la presencia o ausencia de computadoras, de archivos electrónicos, de la existencia de una web? Fíjese además que en la intervención de la regidora Bonilla sobre la atención personal del Alcalde inicia con el recuerdo a *“los presentes que han sido elegidos para servir a los vecinos”*.

A partir de lo expuesto hasta el momento hemos observado lo siguiente:

1. El principal reto de la MDM es gobernar, y se entiende que el gobierno es siempre real: tangible; lo electrónico complementa pues acerca a los que no se integran con el método presencial, que lo precede, pero no está dispuesto que el GE sea para todos.
2. El ciudadano es nombrado en relación a los beneficios que adquiere; es decir, su participación está limitada al acceso, la información y el consumo, pero no se entiende que su participación sea deliberativa.
3. Las TIC son el GE, es decir: su materialidad y presencia, su uso y aplicación son el centro de la discusión, no los procesos ni la relación gobierno-ciudadano.

La MDM ya sabe qué es el GE: en la gestión del mismo partido se reconoció públicamente la gestión del GE, en contraste con la percepción que al respecto encuentran fue realizada por la gestión anterior; sin embargo, para los regidores se da por asumido lo que el Alcalde quiere expresar y que es un discurso político elaborado desde la campaña: el ciudadano es el centro y el fin del GE. Se ve el contraste manifestado en la respuesta del resto del Concejo: es un tema funcional y utilitario, es técnico, más que político; es de soporte, más que sustantivo.

2.2. Los documentos de gestión del GE: La Carta y el Plan Estratégico

Como resultado de lo descrito en la sección, el distrito de Miraflores cuenta con dos documentos de gestión del GE: La Carta Municipal de Gobierno Electrónico y el Plan Estratégico de Gobierno Electrónico.

Como se ha señalado previamente, la MDM suscribe en la primera reunión de Concejo de la gestión la Carta Municipal de Gobierno Electrónico. Dicha Carta, de carácter vinculante a todos los órganos de la municipalidad, conforma también el modo en que será gestionado el tema y designa una Comisión Especial de Gobierno Electrónico. Como se logró observar en la sección anterior, la Carta sigue un objetivo político, y por eso se la define principalmente como una declaración de principios; no incluye un plan de acciones o metas a cumplir para la gestión, sino sobre todo los principios rectores y los conceptos que se acuerdan para la implementación del mismo.

Por el contrario, el Plan Estratégico de Gobierno Electrónico (PEGE), es en sí mismo un plan de acción. Aunque esto no aparece como una fortaleza; lo que caracteriza al PEGE es que no proviene del interés propio de la MDM sino del cumplimiento de la norma extendida por la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico – ONGEI⁷ y que exige a cada entidad pública diseñar y aprobar su propio PEGE al 2014.

Por tal motivo, para la MDM ambos documentos no tienen el mismo peso político ni rector en las decisiones que se toman sobre la implementación del GE:

“El acuerdo lo firmamos en la primera reunión de concejo, aprobado por unanimidad. Lo otro [el PEGE] es algo impuesto por el gobierno central. (...) Hubiéramos podido prescindir de este PEGE.” (Jefe de Gabinete)

“Tenemos el plan de gobierno electrónico, una carta municipal de gobierno electrónico y tenemos un par de documentos más de trabajo. El plan de gobierno electrónico es el plan estratégico, que es una obligación legal para todas las entidades. En nuestro caso se hizo para cumplir el plazo porque ya se tenía un plan interno.” (Asesor en Gobierno Electrónico)

Si bien ambos documentos no tienen la misma utilidad para la MDM, a continuación se revisarán los aspectos comunes a ambos, con el objetivo de comparar los justificantes, conceptos y contenidos generales formales. El interés de esta comparación es conocer la coherencia existente entre los elementos presentes en el discurso formal de GE de la MDM.

⁷ Resolución Ministerial N° 61-2011-PCM, publicada el 18 de febrero de 2011, donde se aprueban los lineamientos que establecen el contenido mínimo de los Planes Estratégicos de Gobierno Electrónico de Gobierno Nacional.

Iniciamos con señalar el orden en que se realizará la comparación, siguiendo la composición misma de los documentos: primero lo que corresponde a la exposición del marco que justifica el documento (los considerandos); segundo lo que corresponde al contenido de la Carta y sus artículos y lo que corresponde al PEGE y sus secciones. Como parte del segundo punto se desarrollará el discurso de GE, es decir, su construcción como concepto, y el discurso de participación ciudadana presente (y lo que se refiere al rol del ciudadano y del gobierno).

El marco que justifica los documentos

En cuanto a lo que corresponde a la exposición del marco que justifica La Carta se presenta lo siguiente:

Tabla N° 05. Considerandos de la Carta Municipal de Gobierno Electrónico

	Documento de referencia	Texto de justificación
1	Artículo 112° de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972	Los gobiernos locales deben promover la participación vecinal, y para tal fin, deben garantizar el acceso de todos los vecinos a la información
2	Artículo 3° de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley N° 27806	Todas las actividades y disposiciones de la municipalidad están sometidas al principio de publicidad.
3	(no se menciona documento)	El derecho a todo ciudadano por estar debidamente informado implica una especial relevancia del ejercicio de este derecho sobre la actividad de los poderes públicos, en especial de los gobiernos locales, a modo de presupuesto ineludible que lo lleva a participar en los asuntos públicos de la sociedad de la cual es parte
4	Artículo 2, numerales 4 y 5 de la Constitución Política del Perú	Son derechos fundamentales de las personas, entre otros, el de la libertad de información así como el de solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido.

5	(no se menciona documento)	En el mundo contemporáneo caracterizado por las profundas transformaciones de las comunicación y el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, se hace necesario concretar esfuerzos para facilitar la inclusión y la cohesión, social, traduciéndolos en acciones concretas para favorecer la participación de todo los entes involucrados en la decisión de políticas públicas que se relacionen con el uso de la red informática, en aras de evitar cualquier forma de desigualdad entre las personas y a fin de propiciar el bienestar de los ciudadanos.
6	Capítulo segundo de la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico	Los ciudadanos tienen derecho a relacionarse electrónicamente con la administración pública, puesto que con ellos se busca fortalecer el real y universal acceso de la población a los servicios electrónicos, al mismo tiempo que se fortalece la democracia, minimizando y simplificando los excesivos trámites innecesarios, se favorece la promoción de consultas participativas de los ciudadanos, y el acceso a los servicios públicos.
7	(no se menciona documento)	Es innegable que las nuevas tecnologías de la información en la sociedad permiten una gestión municipal más eficiente, transparente y participativa, máxime si se tiene en cuenta que el distrito de Miraflores fue uno de los distritos pioneros en el uso de herramientas de gobierno electrónico.

En el caso del PEGE:

Tabla N° 06. Considerandos del Plan Estratégico de Gobierno Electrónico.

	Documento de referencia	Texto PEGE
1	Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972	Los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. La alcaldía es el órgano ejecutivo de gobierno local. El alcalde es el representante legal de la municipalidad y su máxima autoridad administrativa.
2	Resolución Ministerial N° 274-2006-PCM, que aprueba la Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico	Las entidades de la administración pública integrantes del Sistema Nacional de Informática deberá proporcionarle a la ONGEI cualquier información que les sea requerida y adoptarán las acciones necesaria para el cumplimiento y ejecución de los establecido en la mencionada estrategia.

3	Resolución Ministerial N° 61-2011-PCM, que aprueba los lineamientos que establecen el contenido mínimo de los planes estratégicos de gobierno nacional	(no se mencionan justificantes)
4	Acuerdo de Concejo N° 08-2011/MM, que aprueba la Carta Municipal de Gobierno Electrónico	Se declaró de interés prioritario la implementación integral del gobierno electrónico en la Municipalidad de Miraflores. Se conformó la Comisión Especial de Gobierno Electrónico.

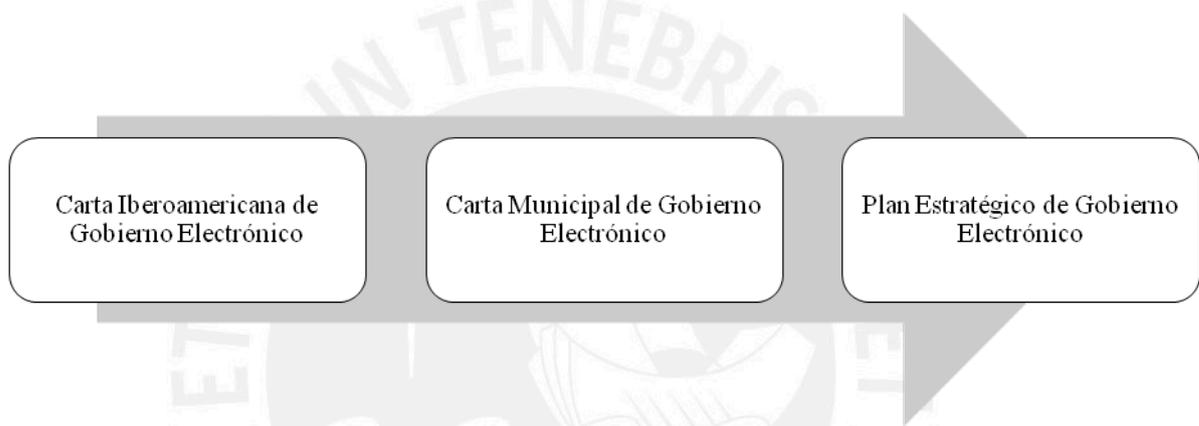
Al respecto se observa que:

1. El único texto en común a ambos documentos es la Ley Orgánica de Municipalidades.
2. A pesar que ambos documentos coinciden en mencionar la Ley Orgánica de Municipalidades, el discurso que justifica su uso es distinto: para el Acuerdo se resalta el acceso a la información y la promoción de la participación vecinal, mientras que para el PEGE se resaltan las funciones administrativas de la entidad.
3. El Acuerdo de Concejo se justifica bajo la norma suprema del Estado Peruano: la Constitución; mientras que el PEGE se justifica solo a partir de la misma Resolución Ministerial que solicita su diseño y aprobación.
4. El Acuerdo de Concejo también menciona la Ley de Transparencia, donde se enfatiza la relevancia del principio de publicidad de la administración pública; el PEGE menciona la Estrategia Nacional de GE, nuevamente en relación al cumplimiento de la norma.
5. El Acuerdo de Concejo añade el derecho del ciudadano a participar en los asuntos públicos.
6. El Acuerdo de Concejo alude a la Carta Iberoamericana de GE, y se señala el derecho del ciudadano a relacionarse electrónicamente con la administración.
7. El Acuerdo de Concejo incluye las necesidades actuales, vistas a partir de la sociedad de información y las posibilidades del uso de las nuevas tecnologías en la administración pública.
8. El PEGE cita al Acuerdo de Concejo.

Queda claro que la gestión prefiere valerse de su propia experiencia, pues sobre el tema no existen referentes sino son ellos mismos – como se observó en la discusión de la sesión de Concejo, la experiencia válida de GE pertenecía a la gestión del mismo partido; ahora se observa que tampoco legitiman a la Oficina rectora del tema en el país.

Como imagen del recorrido que hace la justificación de los conceptos de GE en la MDM, se presenta el siguiente modelo:

Gráfico N° 02. Ruta de la definición de GE en el discurso de la MDM



En cuanto a lo que resuelve cada documento se observa:

Tabla N° 07. Comparación entre las resoluciones de los documentos que norman el GE en la MDM

CARTA	PEGE
Artículo primero.- DECLARAR de interés prioritario la implementación integral del gobierno electrónico en la Municipalidad de Miraflores.	
Artículo segundo.- APROBAR el documento titulado "Carta Municipal de Gobierno Electrónico de Miraflores", cuyo contenido resulta vinculante para todos los Órganos que conforman la estructura orgánica de la Municipalidad.	Artículo primero.- APROBAR el "Plan Estratégico de Gobierno Electrónico periodo 2011-2014" de la Municipalidad de Miraflores.

<p>Artículo tercero.- CONFORMAR una Comisión Especial de Gobierno Electrónico encargada de asegurar la implementación progresiva de la Carta Municipal de Gobierno Electrónico de Miraflores, la cual coordinará su trabajo directamente con el Alcalde e informará bimensualmente al Concejo Municipal de las acciones realizadas.</p>	<p>Artículo segundo.- ENCARGAR a la Gerencia Municipal, que preside la Comisión de Gobierno Electrónico de la Municipalidad de Miraflores, así como a los demás integrantes de la misma, el cumplimiento de la presente resolución.</p>
<p>Artículo cuarto.- DESIGNAR como miembros de la Comisión Especial de Gobierno Electrónico a los siguientes funcionarios: - Gerente Municipal, quien la presidirá; - un Asesor de Alcaldía; - Gerente de Sistemas; - Gerente de Comunicaciones; - Gerente de Participación Vecinal.</p>	<p>Artículo tercero.- ENCARGAR a la Secretaría General poner en conocimiento de la presente resolución, así como del Plan Estratégico, a la ONGEI; y a la Gerencia de Comunicaciones e Imagen Institucional, su publicación en el portal institucional en la municipalidad.</p>

Al respecto podemos observar que, al igual que como se comentó en el primer capítulo para América Latina, en la MDM la responsabilidad de la gestión del GE está encargada a una comisión cercana a la máxima autoridad, en este caso: el Alcalde y Gerentes. Es más, está integrada por quienes toman las decisiones políticas:

“Yo estoy porque soy asesor directo del alcalde (...) Es un tema que a él le interesa recuperar y por eso estoy yo.” (Jefe de Gabinete)

La organización misma de la Comisión involucra la necesidad política de la implementación de la estrategia:

“El gerente municipal es el máximo director dentro del área administrativa y eso permite que no tengan que estar todos los gerentes. La gerente de comunicaciones, por la importancia de la comunicación para que los vecinos utilicen los canales. El gerente de sistemas que nos da todas las soluciones en plataforma. Y el gerente de participación, porque lo que nos interesa es el ciudadano y esta es la gerencia que está más cerca de ellos.” (Jefe de Gabinete)

El estilo de coordinación nos introduce al estilo de encarar el tema del GE en la Municipalidad. Aunque esta idea será aclarada en la sección siguiente, podemos adelantar, como interpretación, que las gerencias encargadas se han designado en consideración a los ámbitos o ejes de acción que la MDM otorga al GE, según el concepto del mismo.

2.2.1. El discurso de Gobierno Electrónico

En cuanto al contenido de los documentos, se ha identificado en el discurso de GE de la MDM cuatro aspectos que siempre serán nombrados y que son:

- a) El derecho que se reconoce al ciudadano
- b) El concepto de gobierno electrónico
- c) El ámbito del gobierno electrónico
- d) Los principios del gobierno electrónico

El derecho que se reconoce al ciudadano es el siguiente: *“El ciudadano tiene derecho a relacionarse electrónicamente con la municipalidad, la que debe de asegurarle el libre ejercicio de este derecho. El ciudadano es el centro y fin del gobierno electrónico.”*

La formación de este derecho responde al objetivo de la Carta Iberoamericana de GE que señala el derecho de acceso electrónico a las Administraciones Públicas. Esto bajo el objetivo final de *“reconocer a los ciudadanos un derecho que les facilite su participación en la gestión pública y sus relaciones con las Administraciones Públicas y que contribuya también a hacer éstas más transparentes y respetuosas con el principio de igualdad, a la vez que más eficaces y eficientes”* (CLAD 2007: 5).

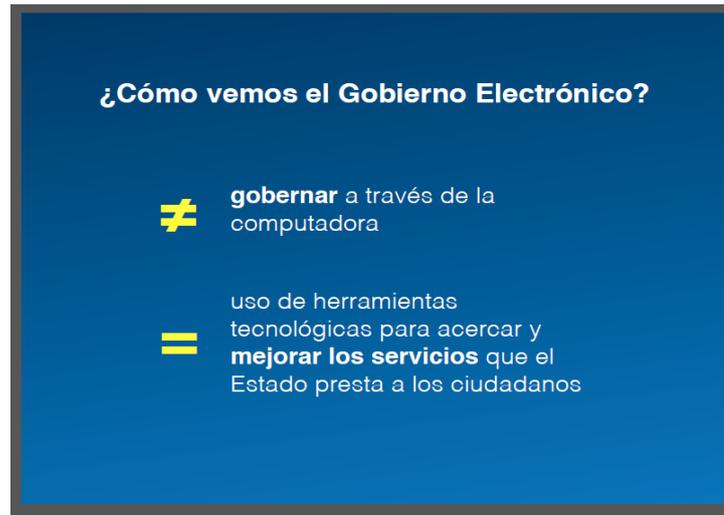
Acerca del concepto de GE, por éste se entiende *“el uso de las nuevas tecnologías de la información por parte de las distintas entidades del Estado en el cumplimiento de sus funciones.”*

Al respecto:

“[En la Municipalidad] manejamos la definición que pusimos en la carta municipal de Gobierno Electrónico, entendiendo que no es un fin en sí mismo, y no se limita a la tecnología, sino a cómo las nuevas tecnologías permiten que nosotros brindemos un mejor servicio al ciudadano, teniendo en cuenta que el ciudadano es el centro y fin del Gobierno Electrónico”. (Jefe de Gabinete)

“Gobierno Electrónico no es gobernar detrás de la computadora, sino poner todos los elementos de la tecnología al servicio de los ciudadanos.” (Alcalde)

Gráfico N° 03. ¿Cómo vemos el Gobierno Electrónico?



Fuente: “Miraflores Ciudad Digital 2013”, presentación en power point de la MDM de su estrategia de atención al vecino de forma electrónica, 2011.

Detengámonos para señalar que a este punto existe una diferencia entre lo que se encuentra en el derecho que se reconoce al ciudadano y la definición del GE. Es una diferencia a notar que desde el discurso se entienda que el ciudadano es el centro y fin del GE, pero que desde la definición del mismo no se señale al ciudadano, como se ha encontrado en otras definiciones vistas en el primer capítulo. Se comprende que, como ya se mencionó, el GE como cualquier otro emprendimiento de la administración pública, debe estar orientado a la atención del ciudadano, al bienestar público, pero en este caso, o para nuestro caso, aunque esté dicho de este modo no es lo único vital. Esto además porque se encuentra que la definición de GE de la Carta Municipal y del PEGE es muy similar a la que se encuentra en la Carta Iberoamericana. Para el lector no es difícil percatarse que el mismo nombre de la Carta Municipal está inspirado en la Carta Iberoamericana; y entonces, si se utiliza un mismo título, si se reconoce el mismo derecho al ciudadano, ¿cuál es la razón para no plantear la misma definición, aquella que, recordemos, se define no desde la sola utilización de las TIC sino desde los beneficios de la misma?:

“El enfoque es que el gobierno electrónico no es una disciplina en sí misma, no es como la administración tributaria, es más bien una herramienta. Más que hablar de gobierno electrónico, es mejor hablar de tecnología, de utilizar la tecnología para mejorar los

servicios en la municipalidad y esa es la forma como vemos el gobierno electrónico.”
(Asesor en Gobierno Electrónico)

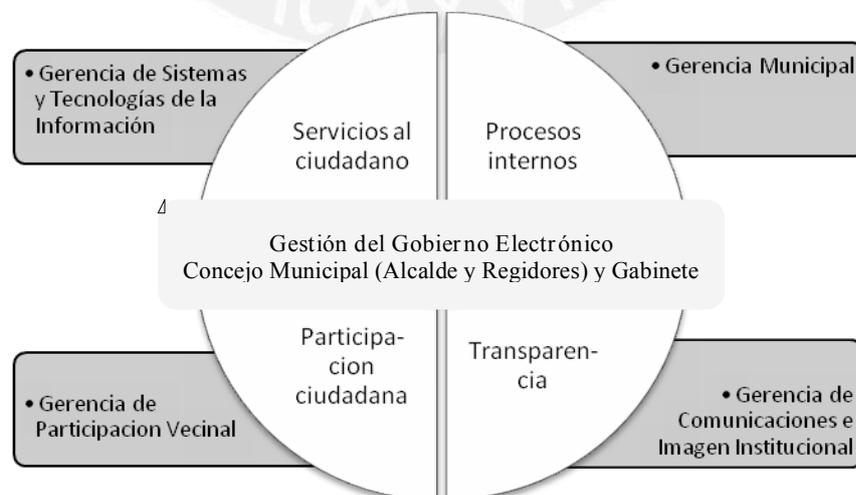
Podríamos afirmar que en la MDM se aprecia una contradicción entre la definición de GE y el derecho que se otorga al ciudadano; entre el discurso de la norma y el discurso político: en el primero se entiende el uso de las tecnologías en las funciones de la entidad, y en el otro el uso de tecnologías al servicio del ciudadano. Aunque esta diferencia es aparentemente irrelevante, según lo visto en el primer capítulo se manifiesta la presencia de los dos enfoques del GE, que por consecuencia entienden la participación del ciudadano de forma diferente.

En cuanto a los ámbitos del GE, en el caso concreto de la MDM, el GE cuenta con cuatro: participación ciudadana, transparencia, servicios al ciudadano y procesos internos:

“Otro tema importante es haber determinado los ejes sobre los cuales tenemos que gobernar: son cuatro ejes, que no son excluyentes sino transversales.” (Alcalde)

Consideramos que la Comisión de GE responde a los cuatro ámbitos de acción que se otorga al GE, de tal forma que para cada eje existirá una gerencia responsable:

Gráfico N° 04. Correlación de los ámbitos del GE con la conformación de la Comisión de GE de la MDM



“Se discutió sobre el número de miembros y se quería que sea gente directamente involucrada en el tema de la comunicación, de la participación y eso no excluye a que; por ejemplo, el señor Gerente de Seguridad Ciudadana, si quiere darnos información o si quiere interactuar pueda ser invitado. Definitivamente el Gerente Municipal tiene que estar porque es una visión general y una visión política, vamos a decir del manejo institucional, y también el Gerente de Sistemas porque era la natural persona que debía estar presente pues conoce el tema de la tecnología; el Gerente de Participación pues ve el día a día en este tipo de cosas; también Gabinete está presente porque ha estado desde la génesis de este proyecto.” (Alcalde)

“Si no existiera la comisión igual podrías lograrlo, pero no se tendría un espacio donde tienes a los gerentes decidiendo.” (Asesor en Gobierno Electrónico)

En cuanto a los principios que guían el GE en la MDM son:

Tabla N° 08. Principios del GE en la MDM

Principio	Definición
<i>Principio de accesibilidad.</i>	Los servicios e información brindados por la municipalidad a través de medios electrónicos cuentan con un lenguaje comprensible según el perfil del destinatario. Asimismo, los requerimientos técnicos necesarios para acceder a ellos son los mínimos indispensables para el adecuado funcionamiento de dichos medios.
<i>Principio de colaboración.</i>	La Municipalidad busca que la experiencia del gobierno electrónico sea replicada por otras entidades del Estado y enriquecida por los distintos actores interesados. Para ello, la Municipalidad utiliza programas de código abierto.
<i>Principio de responsabilidad.</i>	La Municipalidad responde por sus actos realizados por medios electrónicos de la misma manera que de los realizados por medios tradicionales.
<i>Principio de seguridad y respecto a la privacidad</i>	La Municipalidad implementó los protocolos necesarios para garantizar la seguridad electrónica y el respeto de la información privada de los ciudadanos con los que se relacione electrónicamente.
<i>Principio de sistematización</i>	La Municipalidad elabora informes y estadísticas con la información generada a través de los medios electrónicos, lo que le permitirá evaluar y mejorar los distintos procesos.

2.2.2. El discurso de participación ciudadana

Para entender el discurso de participación ciudadana, tendremos en consideración el marco normativo vigente en dicha materia. La intención no es conocer qué prácticas normadas ejecuta la MDM a través de los medios electrónicos, sino exponer los

principales conceptos que utiliza la MDM y que hacen parte de su discurso formal, para analizar la reinterpretación que le da a los espacios y canales de comunicación y participación en el diseño del GE. Este marco está comprendido en la Constitución Política del Perú y es desarrollado en la Ley de derechos de participación y control ciudadanos – Ley N° 26300, la Ley Orgánica de Municipalidades - Ley N° 27972, y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública – Ley N° 27806, las mismas que desarrollaremos brevemente.

La Constitución Política del Perú en sus artículos 31, 35 y 197 reconoce como derecho de los ciudadanos la elección, remoción o revocación de autoridades, así como la iniciativa legislativa y de referéndum. En ésta, la participación se concibe como derecho y deber, individual o colectivo, de los ciudadanos, la misma que deberá ser promovida, apoyada y reglamentada en el espacio local por las municipalidades.

Lo anterior se completa en la exposición que al respecto se realiza en la Ley de derechos de participación y control ciudadanos – Ley N° 26300, que regula el ejercicio de los derechos de participación y control ciudadanos.

Tabla N° 09. Regulación de los derechos de participación y control ciudadanos

DERECHOS DE PARTICIPACIÓN	DERECHOS DE CONTROL
a) iniciativa de Reforma Constitucional, b) iniciativa en la formación de las leyes, c) referéndum, d) iniciativa en la formación de dispositivos municipales y regionales, e) otros mecanismos de participación establecidos por la ley para el ámbito de los gobiernos municipales y regionales.	a) revocatoria de autoridades, b) remoción de autoridades, c) demanda de rendición de cuentas, d) otros mecanismos de control establecidos por la ley para el ámbito de los gobiernos municipales y regionales.

La Ley Orgánica de Municipalidades - Ley N° 27972, como documento marco en el que se encuentran las funciones y competencias de los gobiernos locales, en materia de participación vecinal menciona: promover, apoyar y reglamentar la participación vecinal en el desarrollo local, establecer instrumentos y procedimientos de fiscalización y organizar los registros de organizaciones sociales y vecinales de su jurisdicción, tal como se indica en el artículo I del Título Preliminar, el artículo IX del Título Preliminar y el artículo 112°.

Puede añadirse a las ideas principales ya comentadas, que la información se concibe a este punto como el bien preciado de la gestión pública, a la que los ciudadanos necesitan acceder para ejercer su derecho de participación plenamente. Con esto no se insinúa que es necesaria la información de parte de la entidad pública como algo previo al ejercicio de participación ciudadana, sino que ésta es más perfecta y más democrática, cuando se cuenta con ella como insumo supuesto y garantizado.

El párrafo anterior permite introducir la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública – Ley N° 27806, que promueve la transparencia de los actos del Estado y regula el derecho fundamental del acceso a la información consagrado en la Constitución. Añade que toda entidad pública debe tener su portal de transparencia en Internet, y señala la información mínima que debe ser publicada en dicho medio.

Esta Ley también incluye la transparencia como una acción propia de la gestión pública, relacionada al principio de publicidad, que se ve manifestada en distintas acciones concretas como la rendición de cuentas, las sesiones públicas de Concejo Municipal, la publicación de normas, la entrega oportuna de información solicitada por el ciudadano y, como se menciona en el párrafo anterior, la actualización del Portal de Transparencia.

A partir de la normativa señalada, se entiende que la participación ciudadana se manifiesta en los distintos órganos y mecanismos de participación, de tres formas: a) coordinación y concertación, donde encontramos los Consejos de Coordinación Local y las Juntas de Delegados Vecinales y Comunes; b) participación, que pueden ser los Comités de Gestión o las audiencias públicas; y, c) vigilancia, como el Comité de Vigilancia del Presupuesto Participativo, las Juntas Vecinales Comunes y otras.

Es de notar que en cumplimiento con el marco normativo, la MDM ha implementado como Órganos Consultivos y de Coordinación, el Consejo de Coordinación Local Distrital (CCLD), el Comité de Vigilancia y Control del Presupuesto Participativo, el Consejo Educativo Municipal, la Junta de Delegados Vecinales Comunes, el Comité Distrital de Seguridad Ciudadana, el Comité Distrital de Defensa Civil y el Comité de Administración del Programa Vaso de Leche. Asimismo, ha permitido el acceso electrónico a mecanismos de participación como la transmisión en vivo de las sesiones

de Concejo, de las Audiencias semanales y de las actividades del Alcalde; la rendición de cuentas; el voto electrónico en la elección de las Juntas Vecinales, o el proceso del presupuesto participativo.

Antes de revisar la experiencia, conviene explicitar que la MDM reconoce priorizar, en el diseño y en la formulación del GE, la actuación del vecino. Es decir, entre los distintos actores con quien la MDM tiene relación, es el vecino el que será considerado como prioridad, y por esta razón menciona que éste es el centro y fin del gobierno.

Al respecto, atendemos a la diferencia conceptual que en el discurso realiza la MDM entre vecino y ciudadano:

“La visión es bastante sencilla: vecino es el que vive en el distrito, el residente. Ciudadano puede ser el turista, el que visita el distrito, todo el tema de comercio, aunque ellos podrían ser una tercera categoría. (...) vecinos y “amigos del distrito”, porque sabemos que tenemos que relacionarnos con ambos.” (Jefe de Gabinete)

La MDM reconoce que no todos los vecinos son iguales y para cada tipo de vecino existen diferentes herramientas; también reconoce es que parte importante de la estrategia de GE está dirigida a jóvenes:

“Es el sesgo, al menos de las nuevas redes sociales; aunque también en Facebook tenemos gente mayor y de diversas edades (a partir de 35 - 40 años). En participación ciudadana se monitorea las listas de correos de los vecinos que tienden a ser un hit entre las personas mayores que les interesan las cadenas de correos; (...) se puede ver claramente que en esta lista de correos no hay gente joven pues es un medio un poco antiguo.” (Asesor en Gobierno Electrónico)

“Una parte importante de nuestros procesos de información, de comunicación, la basamos en temas de gobierno electrónico, por ejemplo el mantenimiento y envío de información por mails, el uso de los medios sociales para informarnos. Para nosotros los medios sociales, el correo electrónico, el portal web, las aplicaciones diversas que puedan desarrollarse para los Smartphone, todo eso lo utilizamos para el envío de nuestra información como si fuese un medio de comunicación más, así como preparamos noticias para El Comercio, igual tenemos en cuenta todas estas herramientas para nuestra enviar la información.” (Gerente de Comunicación e Imagen Institucional)

2.3. La implementación del GE: el diseño que prioriza “las redes”.

Para la MDM, el buen gobierno local es un ejercicio de conversación. Así lo deja explícito en el documento presentado al Premio Buenas Prácticas Gubernamentales 2012⁸, y que titula la experiencia de GE como “Miraflores 2.0: Sistema de Atención al Vecino a través de Internet”.

Podría decirse que el componente principal de la estrategia a la que alude el documento en mención es el uso de los medios sociales, y la comunicación que ha logrado alcanzar con los usuarios o seguidores de la municipalidad, lo que les permite definirla como “atención al vecino”, más que como participación del vecino, aunque se comprende que la atención es una de las formas en que se promueve la participación.

En el siguiente cuadro la MDM expone el impacto alcanzado luego de la implementación de la estrategia; la columna *Después* resume ciertamente la experiencia misma de implementación del GE, aunque no la agota.

Tabla N° 10. Narración de la experiencia de la experiencia de GE en la MDM

Impacto alcanzado:	
Antes	Después
<ul style="list-style-type: none"> • La Municipalidad necesitaba consolidarse como una figura cercana y accesible para los vecinos dotándolos de instancias de participación y comentarios. • El uso de medios electrónicos para interactuar con el vecino era desordenado y poco constante. Estaba a cargo del área de comunicaciones. Los vecinos no se sentían tomados en serio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Existen diversos mecanismos y medios electrónicos a través de los cuales los vecinos pueden comunicarse con la Municipalidad y sus autoridades, sintiéndose escuchados. • Se aprobó un Acuerdo de Concejo que señala como un derecho del ciudadano el interactuar y relacionarse libremente con la Municipalidad a través de Internet. Hoy los medios electrónicos están manejados por los involucrados en los temas o son coordinados con ellos.

⁸ Este premio es anual y es organizado por la asociación CAD. Más información en: <http://www.premiobpg.pe/es/>

<ul style="list-style-type: none"> • Pocos canales de atención al vecino. Centrales telefónicas congestionadas y grandes tiempos de espera en plataforma. • Dificultad para hacer seguimiento a consultas o reclamos efectuados a la Municipalidad. • Ausencia de una base de datos de vecinos e interesados en asuntos de la Municipalidad. Problemas para la comunicación institucional efectiva y de calidad. • Necesidad de implementar soluciones de atención y comunicación que no demanden gastos adicionales a la Municipalidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Existen seis (6) canales virtuales oficiales y de permanente actualización para la atención de las quejas o sugerencias de los vecinos: nuestra página web, Facebook, Twitter, nuestro blog, YouTube y Foursquare. Esto ha descongestionado otros medios de atención. • Los vecinos reciben un número de ticket de atención, que les permite monitorear el estado de su pedido a través de Internet. Se reciben en promedio 350 interacciones (consultas, sugerencias, reclamos) al mes. • A través de nuestras redes sociales y bases de datos internas, podemos llegar a aproximadamente 20 mil personas en forma instantánea, sin intermediarios y a costo cero. • Se ha utilizado herramientas y recursos disponibles gratuitamente, que reducen el gasto de la Municipalidad y aseguran su viabilidad presupuestal en el futuro.
--	--

Fuente: “Miraflores 2.0: Sistema de Atención al Vecino a través de Internet”, 2011.

La MDM, como menciona en el cuadro anterior, ha modificado la versión de su web y los servicios que se ofrecen de manera electrónica.

La web de la MDM funciona como el principal canal de información, en este sentido, es la plataforma que sirve de soporte a todos los demás canales implementados para promover el acceso a la información, como son las cuentas en redes sociales, la comunicación vía email, etcétera:

“Una parte importante de todos nuestros procesos de información, de comunicación, la basamos en temas de gobierno electrónico, por ejemplo el mantenimiento y envío de información por mails, el uso de los medios sociales para informarnos.” (Gerente de Comunicaciones e imagen Institucional)

“Algunos [servicios] estaban disponibles desde antes pero los hemos repotenciado y ahora son muchos más confiables y rentables; otros son nuevos, como el de obtención de licencia de funcionamiento por internet. La mayoría de trámites que se encuentran en la página web son para descargar y posteriormente ingresar, pues las transacciones que se hacen en la misma vía son muy pocas, y esto es porque las cosas que se pueden hacer por internet están en los enlaces de servicios en línea y debes *logearte*. Lo que es descarga de

formularios por ejemplo, es porque algunos aún no se han podido implementar al sistema por diversos requerimientos como planos, visado previo, por el propio marco legal que impide hacerlo de esa manera.” (Asesor en Gobierno Electrónico)

“Lo que sí he escuchado es que nuestra página web es bastante ágil y fácil de llegar, que se encuentran muy bien las ordenanzas, las sesiones de concejo y todo lo que uno quiera encontrar.” (Gerente de Participación Vecinal)

Gráfico N° 06. Pantalla principal del portal institucional de la MDM



Es de conocer que para participar de algunas secciones de la web de la MDM, es necesario ingresar con una cuenta:

“Son cuentas distintas para los servicios en línea y para Consulta Miraflores.” (Asesor en Gobierno Electrónico)

Ahora bien, la web cumple varias funciones:

- Permite el acceso a información de la gestión, actualizada y dinámica, la misma que está relacionada al Portal de Transparencia Estandar, que se encuentra, según testimonio de la Gerente de Comunicaciones, actualizada al 90%.
- Permite generar consultas a través de Consulta Miraflores, las que son atendidas por la Gerencia de Participación Vecinal.

- Permite realizar ciertos trámites, como la licencia de funcionamiento de una empresa, o realizar el pago de los arbitrios municipales.
- Permite acceder a ciertos servicios específicos, como Alerta Miraflores.
- Soporta la transmisión en vivo de las reuniones y sesiones de espacios de participación vecinal y otras acciones del Alcalde.

Podemos resumir que la web es sobre todo informativa, y con esto cumple con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, porque es una ventana de la información que la municipalidad quiere transparentar. Pero también permite grados de interacción y de transformación y en ese sentido, la web pasa por cuatro de las etapas del GE: información, interacción, transaccional y transformación; y con esto cumple lo que el enfoque de GE que prima al actor gobierno busca en el uso de las TIC en la administración pública. Sin embargo, la estrategia de la MDM no se agota en la página web. Se podría decir que el segundo pilar de esta estrategia la constituyen los medios sociales.

Para la MDM, los medios sociales, conocidos popularmente como redes sociales, son el punto de quiebre entre una relación unidireccional con los vecinos y una relación interactiva. A pesar que por la web existen canales de conversación con el vecino (Consulta Miraflores es el más claro ejemplo); la MDM organiza la información en función a las cuentas que ha abierto en distintas redes: Facebook, Twitter, Instagram, etcétera.

La dinámica en las redes sociales tiene un proceso distinto al de la web. Mientras en la web la información es facilitada por todas las gerencias y difundida por la Gerencia de Comunicaciones; los medios sociales son gestionadas por Gabinete y la Gerencia de Participación Vecinal. Incluso se motiva que cualquier funcionario responda en los debates que se posibilitan. Por ejemplo, si un vecino consulta o redacta una queja sobre el servicio de reciclaje de la MDM, ésta puede ser respondida por la cuenta “Municipalidad de Miraflores”, o por la misma persona encargada del funcionamiento del servicio, incluso bajo su cuenta personal.

Como tercer pilar de la implementación de la estrategia encontramos los mecanismos de “tiempo real” y que aluden sobre todo a las transmisiones en vivo de las actividades

realizadas por las autoridades y funcionarios de la MDM, como son las sesiones de Concejo. Estas acciones se han consolidado en la dinámica de la municipalidad, de modo que cada actividad tendrá la oportunidad de ser transmitida.

El tema de la implementación del voto electrónico en la MDM merece una consideración especial, no por los esfuerzos mismos, sino por los espacios en que se está implementando y lo que sigue el discurso de su implementación:

“El voto electrónico está implementado para las juntas vecinales y para el tema de priorización de gasto en el presupuesto participativo. Son herramientas que necesitan mayor difusión y mayor legitimación por las juntas mismas. Yo sospecho que deberá llegar el momento en que las juntas vecinales deban replantear su rol, porque el día de hoy ya no es necesario pasar por el vecino legitimado para alcanzar la relación con la municipalidad, ahora con las redes sociales y las audiencias del alcalde, mucha gente ni siquiera sabe quién es su presidente, prefieren venir directamente.” (Jefe de Gabinete)

El cuarto pilar de la implementación del GE tiene que ver con los servicios en sí, seguridad ciudadana, licencias, trámites en general. Aquí se agregan las iniciativas que buscan acercar la MDM al “móvil”, o que tienen que ver con la estrategia de la marca ciudad.

“El gran logro es que se siente al vecino atendido, hay respuesta directa con ellos, trato muy personalizado, atendido, porque genera un trato más personal más amigable de mucha más apertura, de que no se vea a la Municipalidad como una institución de “papeleos”, sino que el acercamiento se sienta como un acompañado y respaldado.” (Gerente de Participación vecinal)

Las iniciativas que surjan en el camino irán acomodándose en alguno de estos pilares. Cada una de las iniciativas reforzará un modo de entender el rol del ciudadano y su relación con el gobierno. En la estrategia de GE, veremos que, a pesar de lo delineado en la política inicial, y que es presentado en los documentos, la realidad de la dinámica de apropiación de las tecnologías puede terminar por formular otras alternativas a las esbozadas en el plan. El manejo de esta estrategia se comprende con un fin político y por lo tanto, se dinamiza en la decisión que el órgano político de la MDM le da al mismo. Este análisis se realizará en el capítulo siguiente.

CAPÍTULO 3. ANÁLISIS DE LOS ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DISCURSO DE GOBIERNO ELECTRÓNICO DE LA MUNICIPALIDAD DE MIRAFLORES

En este capítulo se analiza el modelo que emerge en el discurso de GE de la MDM, a partir de los elementos presentados en el capítulo anterior y que construyen la política, la estrategia y los conceptos que son comunicados en la implementación del GE. Asimismo, se busca conocer desde el marco de interpretación de GE de la MDM, el discurso de participación ciudadana de la misma.

3.1. El modelo de Gobierno Electrónico de la MDM

El debate expuesto en el capítulo anterior, en especial la intervención del Alcalde durante el mismo, nos permite conocer el esquema de modelo de GE que, políticamente, y de la mano del discurso de campaña, se intenta implementar en la gestión que inicia. Recordemos la intervención para luego explicar el modelo:

Señor Alcalde: Interviene para expresar que existe la intención de lograr que se disminuya el uso innecesario del papel y que las gestiones se agilicen y simplifiquen con el uso de las computadoras, no sólo en la toma de decisiones sino incluso en la corrección de los dispositivos municipales que se aprueban; que se logre una comunicación más fluida y de forma electrónica, lo cual finalmente resultará favorable para los vecinos del distrito quienes estarán debidamente informados. Enfatizó que por ese motivo es que se transmiten las sesiones del concejo para brindar información y a la vez generar transparencia, gracias al empleo de las tecnologías de la información.

El modelo que asoma, hasta el momento como definición, es un GE que a) simplifique las gestiones internas de la entidad, b) sea coherente con las políticas del gobierno “real”, c) promueva la comunicación con los vecinos, d) para que estén debidamente informados de los sucesos de la gestión.

Es importante precisar que el enfoque de GE que describimos, si bien integra al ciudadano, no se centra en este, sino en la gestión misma de la MDM: en sus procesos, sus relaciones, sus decisiones. Se interpreta, hasta el momento, que el GE es un

ejercicio concreto de comunicación, pero que no está por encima del verdadero ejercicio: que es el gobierno en sí mismo, la gestión de las cosas.

Para darle mayor sustento a esta interpretación, recordemos la definición concreta de GE de la MDM y que está expresada en los documentos oficiales: *“El uso de las nuevas tecnologías de la información por parte de las distintas entidades del Estado en el cumplimiento de sus funciones.”*

Esta definición no expresa ni implícitamente el rol del ciudadano. Sin embargo, el discurso que la manifiesta recuerda que:

“El ciudadano es el centro y fin del Gobierno Electrónico”. (Jefe de Gabinete)
“Gobierno Electrónico (...) al servicio de los ciudadanos y para los ciudadanos.”
(Alcalde)

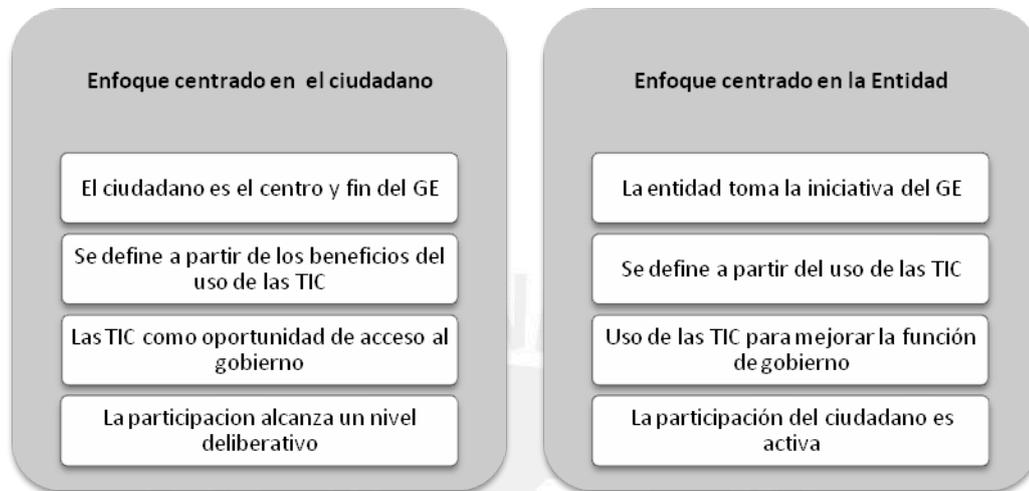
Incluso en la Carta Municipal de Gobierno Electrónico, en el artículo 2° que hace referencia al derecho del ciudadano se señala el mismo tenor: *“El ciudadano es el centro y fin del gobierno electrónico.”*

En el primer capítulo se expuso la existencia de dos enfoques para la definición del GE; por un lado, el primero coloca al ciudadano como centro y protagonista del GE, donde las TIC representan la oportunidad de acceso a la gestión de gobierno; el segundo, coloca como protagonista a la misma administración, entendiendo que ésta es la que toma la iniciativa del uso de las TIC para mejorar sus procesos y como consecuencia de esto, permite el acercamiento de los ciudadanos a la gestión.

Es importante entender la diferencia que existe entre uno y otro enfoque: para el primero, concretar la participación de los ciudadanos a través de los medios y canales que ofrecen las TIC es uno de los objetivos del GE; para el segundo, la participación de los ciudadanos es más bien una consecuencia de la práctica del GE, el acceso a información y la prestación de servicios constituyen pilares más importantes que lograr una participación en línea de los ciudadanos. Esto último no intenta decir que la participación no sea tomada en consideración en el segundo enfoque, sino que para el primer enfoque es más un valor agregado a la misma definición de GE, mientras que

para el segundo la participación del ciudadano se da en el proceso de implementación del GE y no en la misma definición.

Gráfico N° 07. Los enfoques para la definición del GE



Ambos enfoques van relacionados a dos modos de entender el uso de las TIC en la función pública: hacia dentro de la administración pública (*Back Office*) o hacia fuera (*Front Office*) (Kaufman 2007: 22). La primera visión es la que relacionamos con la centralidad de la entidad; y la segunda con la centralidad del ciudadano.

Es importante observar que esta interpretación no necesariamente es tan clara al momento de la elaboración de la política o de la estrategia, razón por la que es posible encontrar, como asoma el caso de esta investigación, que ambos enfoques encuentran cabida en un mismo discurso. Consideramos que la convivencia de ambos enfoques no es necesariamente una incoherencia por parte de la gestión que así lo asume, sino que es el mismo devenir de involucrar una intención política (que refleja el primer enfoque donde el ciudadano es el protagonista) con una realidad práctica (que está presente en el segundo enfoque donde la misma administración es el centro del GE).

Esta inconsistencia en elaborar la estrategia con la combinación de ambas visiones, *Front y Back Office*, parte también de que no existe consenso sobre la definición de GE y que el término parece hacer referencia a “gobernar” en el sentido político, no en el sentido de gestión pública.

Recordemos que en el primer capítulo se observó que la discusión sobre el significado del *gobierno electrónico* también radica en que dicho término, incluye en su traducción, tanto el significado de *e-government* como de *e-governance*, a pesar que ambos términos aluden a procesos distintos de la práctica de gobierno (Guida y Crow, en Unwin 2009: 283-284). Para nuestro caso esto también se manifiesta, en el sentido que, durante el discurso político se atribuyen valores propios del ideal que persigue el *e-governance*, mientras que para la estrategia se acentúa la orientación a la gestión pública que define al *e-government*.

En este sentido, la MDM entiende el GE de dos formas, aparentemente no contradictorias en la práctica de la gestión pública, pero sí distintas en la conceptualización, y utiliza los valores atribuidos a cada definición para construir un propio concepto de GE, el mismo que se ajusta a los fines que desea y se sabe capaz de implementar en el tiempo que dura la gestión.

La definición operativa de GE está expresada en los documentos de gestión, pero sobre todo en los testimonios y como ya vimos es la siguiente: el GE es el uso de las nuevas tecnologías de la información por parte de las distintas entidades del Estado en el cumplimiento de sus funciones. Uno de los conflictos en la construcción del concepto de GE es que a pesar que el discurso primigenio, que es de la campaña y por tanto es político, menciona que “*el ciudadano es el centro y fin del gobierno electrónico*”, la MDM construya la definición de GE sin integrar al ciudadano.

Por el lado del diseño de la estrategia, la definición abre paso a la integración de los ámbitos del GE, y que permite entender la usabilidad del GE y que para el caso son: Procesos internos, Servicios al ciudadano, Transparencia y Participación ciudadana. La composición de estos ejes o ámbitos responde a un estilo de entender el gobierno; en palabras del Alcalde: “[*Los ejes*] reflejan lo que es la Municipalidad.”

Es interesante encontrar que los ámbitos o ejes concebidos por la MDM encuentran muchas semejanzas con los observamos encuentra Reilly (2003) en la comparación de los documentos oficiales para América Latina:

Tabla N° 11. Comparación de los ámbitos del GE en la región y la MDM

	En AL		En MDM	
N°	Ámbitos	Valores asociados	Ámbitos	Valores asociados
1	Servicios públicos	<ul style="list-style-type: none"> - Servicios orientados al ciudadano - Costo y tiempo - Seguridad 	Servicios al ciudadano	<ul style="list-style-type: none"> - Procedimientos administrativos, - Menos tiempo y con mayor facilidad.
2	Gestión de la administración pública	<ul style="list-style-type: none"> - Comunicación interna - Integración de los sistemas - Simplificación - Eficiencia y eficacia 	Procesos internos	<ul style="list-style-type: none"> - Mejorar los procesos internos - Eficiencia
3	Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> - Transparencia - Acceso a la Información - Rendición de cuentas 	Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> - Transparencia - Gratuidad e inmediatez - Fiscalización ciudadana
4	Participación ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> - Expresión de opiniones - Participación en las decisiones - Comunicación 	Participación ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> - Nuevos canales de participación y consolidación de los ya existentes. - Diálogo directo y horizontal

Creemos que la semejanza en la composición de estos ejes o ámbitos no es casual, sino que responde a un estilo de gobernar o, mejor aún, de entender el gobierno. Se puede observar que estos ámbitos resumen las funciones propias de un órgano de gobierno, pero también que constituyen las funciones más políticas, es decir, aquellas que encuentran relación con el ciudadano o que mejor dicho, encuentran mayor cabida en la escena política.

“[Los ejes] reflejan lo que es la Municipalidad. (...) Todo esto te mantiene cerca al ciudadano y te da a la vez participación, transparencia, servicios al ciudadano, lo que te ayuda a recibir información y de esa manera mejorar los procesos internos; por ese motivo se dice que todo es transversal, es un tema que se toca entre sí.” (Alcalde)

La estrategia de la MDM manifiesta las dos visiones sobre el GE, donde la estrategia referida a *Front Office* se centra en los ejes relacionados a la transparencia y participación ciudadana, y la del *Back Office* en los procesos internos y servicios al ciudadano. Asimismo, se puede observar que la forma de organizar operativamente el

concepto de GE, tanto en el caso de América Latina como en el distrito de Miraflores, y sin intención de generalizar el caso pero obedeciendo a la lógica presentada hasta el momento, respondería al mismo conflicto de interpretar lo atribuido al *e-government* y los ideales del *e-governance* como si ambos fueron constitutivos de un mismo proceso llamado “gobierno electrónico”.

En cuanto a la implementación del GE, la definición de la política de GE necesita integrarse en la dinámica gerencial de la MDM, razón por la que se compone una Comisión de GE, cuya responsabilidad se ubica en el Gerente Municipal y Gabinete, como órgano asesor de la función política del Alcalde. En este sentido, convendrá conocer si esta constitución permite al decisor de gobierno (Concejo y Alcalde) lograr mantener el discurso político de GE en el camino de la implementación de la política de GE, desde su formulación, pasando por el diseño y por la ejecución de la misma.

A continuación, en el gráfico 07, se presenta el modelo de GE de la MDM; donde A) es el discurso normativo, el que enmarca la gestión; B) es el discurso político, que viene desde la campaña y que expresa la voluntad política; y C) es el discurso práctico, es decir, la forma en que se argumenta y expresa el GE en la realidad administrativa y por lo tanto, la forma en que se prevé la implementación de la experiencia.

Se ha formulado el modelo en ese orden por razones que facilitan la comprensión de la definición de GE, no por el orden de constitución de la política, donde, el discurso político (B) se concibe anterior al normativo (A), y finalmente se sucede el discurso práctico (C).

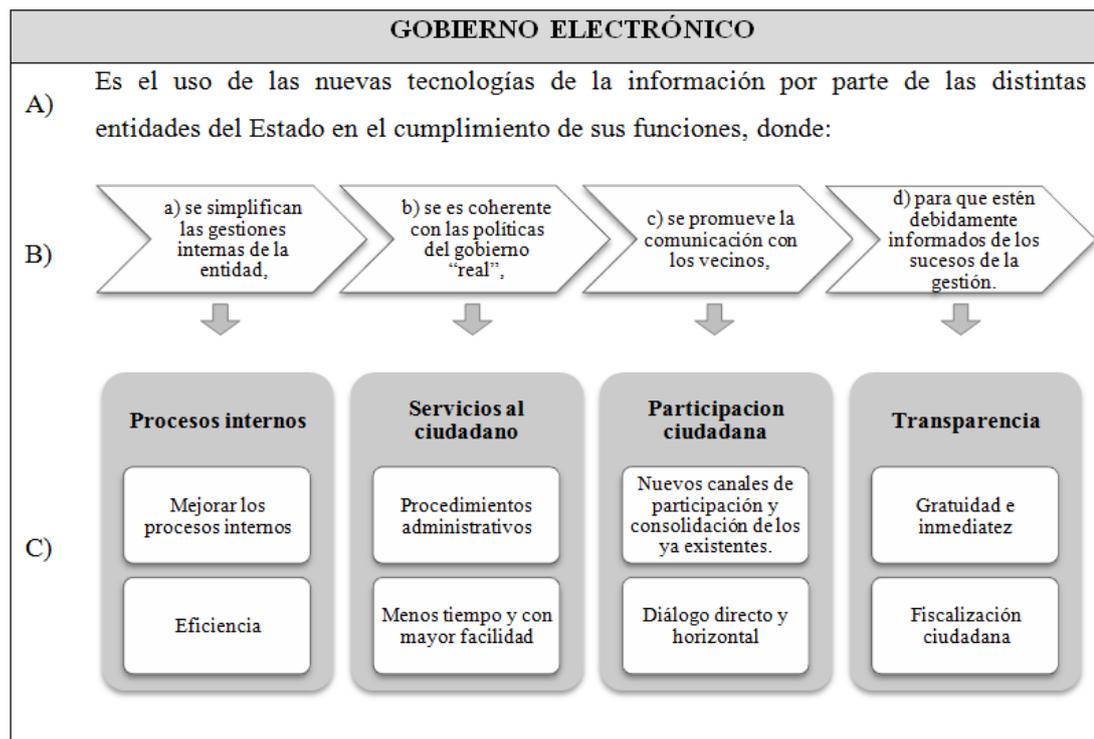
Del análisis al discurso de la MDM y teniendo en cuenta las visiones o enfoques sobre GE, podemos concluir:

1. El discurso normativo (A) está definido a partir del uso de las TIC y no menciona los beneficios de este uso, asimismo la actuación que se prioriza es la de la entidad y no se menciona al ciudadano.
2. El discurso político (B) define el GE a partir de los beneficios que obtiene la entidad del uso de las TIC, pues la actuación que se prioriza es la de la

entidad, aunque asoma la importancia del ciudadano, como actor que goza de los beneficios del proceso denominado *paperless*.

3. El discurso práctico (C) está definido a partir del uso de las TIC y de los beneficios de este uso para ambos actores. La diferencia con la proposición anterior, es que en este discurso asoma la actuación del ciudadano, no solo como actor beneficiario, sino que se le otorga una participación activa en relación al uso de las TIC.

Gráfico 08. El modelo de GE de la MDM



A modo de conclusión señalamos que el modelo de GE que se establece para la MDM implica una estrategia política, donde el gobierno es el actor principal del GE. Aunque se prevén interacciones y beneficios para los actores que interactúan, el enfoque prima la actuación de la entidad de gobierno como actor principal, y del ciudadano como usuario del GE. Aunque existe en el discurso político y en el práctico una presencia del ciudadano, se debe notar que la participación ciudadana en uno y otro no tiene el mismo valor. Véase que para la política se habla de “promover la comunicación” y que los ciudadanos “estén informados”, mientras que para la estrategia

se habla de “participación”. Es decir, no existe aún una sola manera de interpretar los beneficios del GE, ni las prácticas que se obtienen como respuesta al uso y aplicación de las TIC; la entidad solo puede asegurar su propio actuar: la existencia de la oferta, no de la demanda.

En el primer capítulo se tomó en consideración que al ser el GE una decisión de tipo político (porque además es gestionado desde la dependencia más cercana a la que toma decisiones políticas), el GE no tenía que ver únicamente con la tecnología, sino principalmente con el estilo de gobierno. La oportunidad del GE, mencionamos, no reside en el uso de las TIC, aunque por definición sea eso, sino que se extiende al “negocio” de la función pública. Esto significa que la implementación del GE se da por motivos políticos, que nacen desde el exterior del gobierno, porque contar con una estrategia de este tipo es, en palabras del Alcalde “*seguir el signo de los tiempos*”, es decir, seguir la tendencia y la agenda. Asimismo emerge desde el interior de la gestión, porque es parte del discurso político que se gesta en la campaña retomar los puntos que no tuvieron continuidad durante la gestión anterior.

En el caso de la MDM se concluye que como parte del discurso político y normativo, el GE es parte del “negocio” de gobierno, y por lo tanto tiene que ver con el cumplimiento de las funciones. Sin embargo, en el discurso práctico, lo central es el uso de las tecnologías.

La problemática de definir la visión del GE, tiene en sí misma la necesidad de definir, junto al enfoque, el acento que el GE tomará en las acciones gubernamentales; es decir, dependiendo de la visión, la administración puede poner acento en las *tecnologías*, en sus *finés*, en los *servicios* o en la *governabilidad* (Kaufman 2007, 20-21). Como se ve en el caso de nuestro estudio, la MDM a nivel de discurso práctico se distribuye entre los cuatro acentos: asignando a cada cual uno de los ejes de la estrategia.

Esta afirmación nos lleva a analizar si el concepto que se denomina “gobierno electrónico”, y que se cuestionó durante el primer capítulo, tiene o no validez para el caso de esta investigación. Consideramos que el término “gobierno electrónico” tiene una interpretación extensiva para nuestro caso, y que aunque no se refiera a gobernar

electrónicamente, sino a comunicarse electrónicamente, se mantiene su uso y aplicación como manifestación de una agenda política, nacional y global. Esta reflexión se desarrollará en la sección siguiente.

3.2. En Miraflores el gobierno no es electrónico

El segundo punto sustantivo que se manifiesta en el discurso de GE de la MDM tiene que ver con la materialidad de la tecnología.

En el capítulo anterior se observó que la discusión del Concejo manifestaba diversos enfoques sobre la existencia y uso de las tecnologías. De aquí se rescata una idea clave en la MDM y que se desprende de la siguiente pregunta: ¿GE se refiere a gobernar electrónicamente o se refiere a implicar lo electrónico en el gobierno?

La respuesta es fundamental, pues a partir de ella se comprende el objeto mismo de la discusión sobre GE. Al respecto existen dos alternativas:

- a) La MDM definiría el GE a partir de las TIC, es decir a partir de lo *electrónico*: su materialidad y presencia, su uso y aplicación en la gestión son el centro de la discusión;
- b) La MDM definiría el GE a partir de la relación de autoridad, es decir a partir del *gobierno*: los procesos y las relaciones que se permiten a partir de la inclusión de lo electrónico son el centro de la discusión.

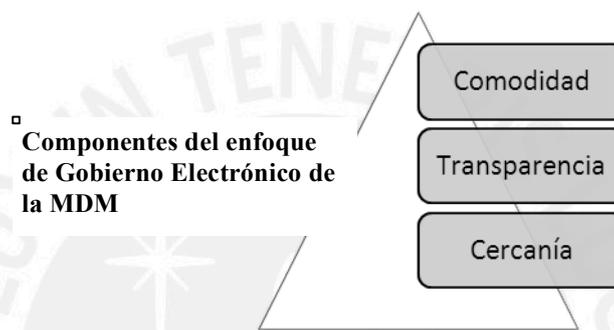
El discurso de la MDM tiende a considerar lo electrónico como el centro del discurso, y con esto lo digital, es decir, todo lo relacionado a los procedimientos administrativos que puedan ser digitalizados y aquellos actos de gestión que puedan ser compartidos virtualmente. Es decir, no se propone que el gobierno sea electrónico, sino que el uso de lo electrónico le sea útil al gobierno:

“Gobierno Electrónico no es gobernar detrás de la computadora.” (Alcalde)

Aparece entonces la mirada que realmente la gestión le da al GE, y cuyo tenor se da en el uso de las tecnologías a partir de tres componentes: a) la comodidad del usuario,

que está relacionada a los procedimientos administrativos (trámites, papeles, servicios); b) la transparencia, que tiene que ver con la instantaneidad y la oferta de información para el usuario; y por último, b) la percepción de cercanía, como la oportunidad de compartir el acto de gobierno con los usuarios del espacio digital (responder mensajes en las redes o compartir información actualizada en las diversas herramientas digitales que tienen a su cargo).

Gráfico N° 09. Los componentes del enfoque de GE de la MDM



La MDM no manifiesta en su discurso práctico la intención de hacer electrónico el gobierno; sino que ciertos servicios, ciertas acciones, ciertos mensajes, se comparten por vías digitales, a fin de que el usuario de estos servicios, acciones y mensajes pueda tener una experiencia de gobierno cómoda, transparente y cercana.

Relacionado con este punto, encontramos el conflicto de lo presencial versus lo digital en la acción de ejercer el GE en el espacio local. Aunque la política de GE se constituye a partir del uso de las *tecnologías*, es decir lo *electrónico*, antes que sobre la *relación de poder*, es decir el *gobierno*, el discurso de la MDM, al atender que el GE no es gobernar a través de la computadora, prioriza lo presencial sobre lo digital: lo funcional para el gobierno es la gestión y ésta es real, no virtual; es presencial, no electrónica; estará bien interactuar con los vecinos siempre que el principal medio de relación sea el presencial: lo electrónico es políticamente correcto si continúa a lo real:

“Cualquiera de nuestros servicios de interacción con el ciudadano necesariamente parte de lo presencial, por un tema histórico: la municipalidad precede a todo el tema de las nuevas tecnologías y al concepto mismo del gobierno electrónico. La municipalidad no busca eliminar ninguno de los canales que ya existen, sino básicamente dos cosas: comodidad, queremos que los vecinos puedan hacer sus trámites a través de internet, y

por otro lado, llegar a una población que antes no se relacionaba con la municipalidad.”
(Jefe de Gabinete)

La MDM reconoce que el gobierno es real y presencial, lo electrónico complementa la experiencia de gobierno, pero no la supera:

“Todos los servicios que se brindan tienen una base en lo que ya brindamos de manera presencial. Alguna excepción será en algunas herramientas en redes sociales, pero todo el tema de redes sociales parte de que existe una gerencia de participación y su trabajo empezó siendo un trabajo presencial que se traslada al ámbito virtual.” (Jefe de Gabinete)

“Creo que son definitivamente complementarias [lo presencial y lo electrónico]; porque lo presencial es lo más humano que hay. Sin embargo estamos utilizando los dos vehículos, el virtual y el presencial, que vienen a ser complementarios y tienen una naturaleza distinta.” (Alcalde)

Este hallazgo es constitutivo para el análisis de la dinámica de GE de la MDM, pues la propuesta del uso de tecnologías radica en permitir el acceso a la información y servicios públicos de forma digital (y en ideal del *e-governance* incluso garantizar la participación ciudadana), sin embargo, este acceso continúa brindándose en un espacio local y real, donde ese acceso es parte de derechos regulados. Esta realidad confronta los ideales del GE en el espacio de la MDM; pues aunque el discurso político no menciona como meta lograr un nivel deliberativo en la participación generada a partir del uso de TIC en la administración, ni tampoco hace referencia alguna a ideales de constitución de democracia electrónica; la MDM considera la participación como consecuencia natural del uso de las TIC. Los indicadores de participación que establece miden el aumento en el acceso a los trámites, la cantidad de usuarios conectados, o seguidores en redes sociales; es decir, las expectativas del impacto de GE radican en las facilidades que éste brinda, más que la participación ciudadana que se genera.

En nuestro caso de estudio, el GE asoma como un término que no define un estilo de gobierno, sino un *proceso de gestión*, que tiene que ver con el estilo de comunicación electrónica o a través de medios electrónicos, donde el protagonismo es de la administración, porque es la entidad la que toma la iniciativa de esta comunicación. En este sentido el GE busca complementar la relación de gobierno ya existente, y con su implementación, lo que se buscaría es fortalecer la relación ya existente. Por eso para la

MDM el GE es un proceso, que tiene que ver sobre todo con la existencia y uso de las TIC, aunque desde el discurso es un estilo de ver la relación con el ciudadano. Es un discurso político que se gesta para la política, pero que no se refleja de ese modo en las acciones y que incluso podría no ser constitutivo de las mismas. Sin embargo, aún en el diseño y la implementación queda reflejada la voluntad de la gestión de acercar al ciudadano a la administración.

3.3. La participación ciudadana en el discurso de GE de la MDM

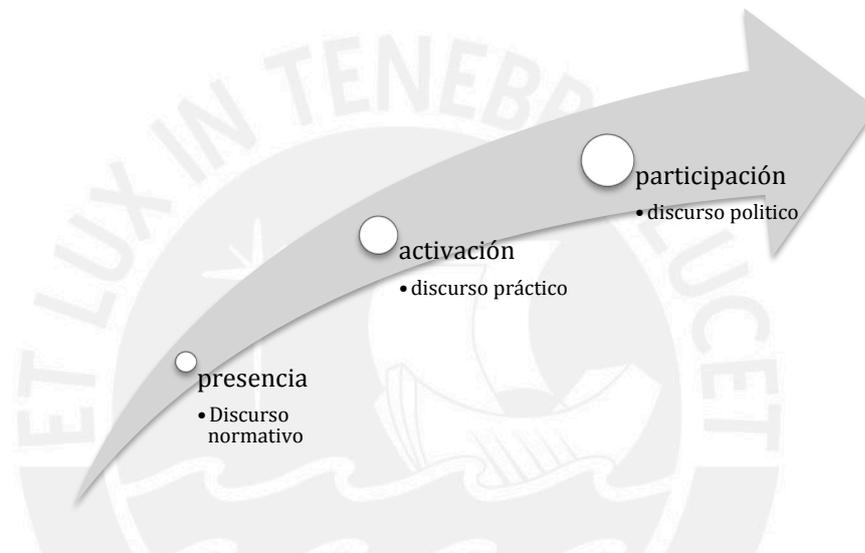
A partir de lo revisado en el primer capítulo sobre los niveles de participación (Ballón, 2003), podemos señalar que para cada discurso de la MDM se manifiesta un distinto nivel de participación. Incluso se manifiesta que la concertación como discurso dentro del GE se utiliza tanto como método, como estrategia y como participación.

Hemos concluido que para el nivel normativo, relacionado al discurso formal que acompaña la construcción de la norma, el GE se define a partir del uso de las tecnologías y no se menciona al ciudadano como participante del proceso. En el caso del discurso político, el GE se define a partir de los beneficios que trae a los actores y por lo tanto el vecino es un beneficiario de la política de GE de la MDM. Por último, el discurso práctico sí incluye al ciudadano en su definición de usuario del GE, por lo que no solo se refiere al uso de las TIC sino también a los beneficios que conlleva dicho uso. A partir de esta lógica, y en relación a los niveles de participación, podríamos decir que a cada discurso le acompaña un nivel de participación distinto, el mismo que se manifiesta a partir de la centralidad que al ciudadano se le otorga en el discurso de GE.

De este modo, a nivel del discurso político, la participación se manifiesta en sentido estricto; es decir, se construye una participación ideal a partir del uso de las tecnologías. A nivel del discurso práctico, la participación es de tipo activación; es decir, la intervención del actor ciudadano contribuye en el gobierno, pero a un nivel menor que en el discurso político, aunque tiende a la participación ideal en los casos en que la tecnología implica la acción directa en el proceso participativo, como el presupuesto participativo, por dar un ejemplo. Por último, en el discurso normativo se manifiesta una participación a nivel de presencia.

El discurso de GE de la MDM manifiesta que la participación es un método, es decir existe una oferta de información a los ciudadanos sobre temas que finalmente son decididos por la Administración, sin que se consideren necesariamente las opiniones o se logren acuerdos a través del uso de las tecnologías. Los participantes son receptores más que socios o ejecutores; y su nivel de influencia está limitado a su presencia.

Gráfico N° 10. El discurso de participación ciudadana como método en el modelo de GE



Este hallazgo es coherente con lo mencionado en el primer capítulo, donde aquel enfoque que privilegia al gobierno como actor del GE, manifiesta un nivel de participación de tipo presencia, aunque ciertamente promueva y facilite los otros niveles. En contraste, el enfoque de GE que tienda a reconocer al ciudadano como centro del GE privilegiará el nivel de participación en sentido estricto.

Para nuestro caso, al señalar que la MDM mantiene el enfoque de ciudadano como centro y fin del GE en el discurso político, se manifiesta a la vez un discurso de participación de tipo ideal; mientras que en el discurso práctico y normativo, la MDM manifiesta un nivel de participación de nivel presencia o activación, precisamente porque en estos discursos privilegia el enfoque en que la entidad es el actor protagonista del GE.

Esta conclusión nos permite realizar un segundo análisis, en relación con las etapas de GE vistas en el capítulo primero y que, recordemos, la literatura cuenta entre 4 o 5 etapas, según el enfoque de GE. En el caso de la MDM, el discurso político podría expresar la intención de llegar a una quinta etapa de desarrollo del GE, es decir, la etapa de participación; sin embargo, en el discurso normativo, expresado en el texto del PEGE, la MDM solo incluye cuatro etapas: información, interacción, transacción y transformación.

Este hallazgo refuerza lo que hemos concluido: que la MDM acomoda el discurso de participación del ciudadano a las circunstancias del discurso en el que se encuentre, sea político, normativo o práctico. A pesar que el discurso de participación ciudadana se encuentra presente en el camino de diseño de la política de GE, la MDM modifica los valores que se atribuyen en cada momento de definición de la política. De este modo delimita el problema público y el debido discurso político con la centralidad del ciudadano; formula la política acentuando la iniciativa del Estado y capacidad de las tecnologías en la activación del ciudadano, y finalmente, decide la implementación de la política bajo la presencia del ciudadano, pero sin llegar a explicitar medios para el ejercicio deliberativo. Sin embargo, como ya se mencionó, la MDM sí continúa manifestando la voluntad de mantener el mismo discurso político de participación, aún cuando los otros niveles (el de formulación y el de implementación) se hayan dado de modo distinto. Sería posible incluso mencionar que la MDM considera que aún en la formulación de los documentos y en la implementación de los mismos, el discurso político se manifiesta consistentemente.

La reflexión anterior nos permite concluir que el discurso de participación ciudadana implícito en la política de GE de la MDM es consistente, aunque se modifique según el objeto y público en que el discurso se formula. La MDM privilegia la participación ciudadana interactiva sobre la transformativa, es decir, al ser el objeto del GE el uso de las tecnologías y no la relación de gobierno, la participación se da en la práctica y en el uso de mecanismos, medios, canales, soportes, plataformas, en donde se ejerce la participación, gracias a la presencia o activación del ciudadano, pero que no se argumentan como medio para la toma de decisiones de gobierno:

“La interacción con los vecinos no cambia las decisiones políticas o de gestión, pero sin duda escuchamos a los vecinos. No se puede tomar una decisión política basada en opiniones, porque esto tiene una planificación.” (Alcalde)

“No creemos en las obras que se imponen, por eso buscamos una “licencia social”, un nivel de legitimidad, aunque también hay cosas que nosotros decidimos.” (Jefe de Gabinete)

A la par, se observa que la participación en el marco de interpretación del GE se entiende de forma individual. Lo mismo que se expresa en algunos comentarios formantes del discurso práctico:

“Hoy ya no es necesario pasar por el vecino legitimado para alcanzar la relación con la municipalidad; ahora con los medios sociales y las audiencias del alcalde, mucha gente ni siquiera sabe quién es el presidente de su junta vecinal, pues prefieren venir directamente.” (Jefe de Gabinete)

Esto manifiesta un discurso de participación que aunque reconoce a la población como un conjunto, prioriza la relación con el individuo antes que con el colectivo. En este sentido, el ejercicio de la ciudadanía se modela a partir de las necesidades personales más que de la cuestión pública. Observemos que el solo hecho de definir al vecino como usuario nos permite conocer que la capacidad política del ciudadano para ejercer la participación o intervenir en la gestión local está limitada a la oferta de servicios y consumo de información mediática difundida por los medios digitales. Queremos aclarar que esta visión no significa que la MDM no valore la participación del vecino, ni que su presencia no aporte a la relación gobierno-ciudadano; sin embargo, en el contexto que está siendo investigado, esta valoración es una oportunidad para apoyar el discurso político y que sirve además para justificar algunas acciones dentro de la implementación del GE.

Esta idea también encuentra fundamento al revisar que el discurso de implementación del GE ha priorizado la activación de distintas cuentas en medios sociales populares o de moda, donde se configura una dinámica más cotidiana de los sucesos del distrito como manifestación de discusión de lo público. Podemos considerar que esto también surge a partir de concentrar la dinámica digital en la difusión de “Eventos de vida” (Kaufman 2004: 30), donde la información que se difunde desde la administración es relevante porque se constituye biográfica. En esta dinámica, la

entidad desea manifestar que el protagonismo de lo público es del ciudadano, y que el Estado, aún siendo clave, ya no ocupa el papel central. Es un intento por politizar, a través de las tecnologías y en el ámbito que corresponde al GE, todos los aspectos de la vida cotidiana del distrito (Kaufman 2004: 28).

* * *

En la exposición de este capítulo hemos conocido que en un espacio local, el GE sufre algunos cambios de interpretación, según el momento en que se encuentre la definición de la política. A interés de la gestión, se ha elaborado un discurso político que se mantiene durante toda la formulación de la política de GE, desde la campaña, hasta la implementación, sin embargo, los aspectos que constituyen este discurso pueden ser reforzados o ignorados según el momento en que la definición de la política se encuentre, incluso pueden graduar, aunque se mantienen consistentes.

El discurso de participación presente en la política de GE de la MDM se modifica también porque varían los enfoques de GE. La MDM no utiliza una sola visión de GE, sino que construye la definición de GE de la combinación de ambas visiones y recurre a ciertos aspectos de cada una según el momento. Hacerlo de otro modo sería arriesgar la visión de gobierno presente en la gestión: que el ciudadano es el centro y fin del GE, que esta política es transversal al modo de “hacer gobierno”, y finalmente, que es una oportunidad política compartida como experiencia de vida en el distrito: que el gobierno en Miraflores, también por ser moderno, utiliza en su función de gobierno las TIC, y por eso la relación con el ciudadano es más cómoda, más transparente y más cercana.

Con esto la MDM consigue, a nuestra consideración, no solo mantener el discurso de participación comprometido favorablemente a lo largo de la política (aunque en el camino gradúe el valor asignado a *participar*), sino que también conseguiría, en términos políticos, volver a asignarse la categoría de pionero en el tema.

Esta divergencia entre el discurso interno (normativo), el externo (político) y la realidad (práctico) encierra a su vez la problemático de la público y lo mediático, que será materia de análisis en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO 4. EL VALOR DE LA COMUNICACIÓN EN LA POLÍTICA DE GOBIERNO ELECTRÓNICO

En este capítulo se analiza la comunicación como parte de la política de GE, a partir de lo presentado y analizado en los capítulos anteriores. El objetivo es describir y comprender la dinámica de comunicación implícita en el modelo de GE, a partir de lo revisado en el caso específico de la MDM.

Asimismo, se busca conocer las consideraciones que el caso de esta investigación aporta a la comprensión de la dinámica de GE, en la dimensión política y de comunicación.

4.1. La problemática política del Gobierno Electrónico

En los capítulos anteriores hemos observado que el GE es fundamentalmente un tema político, no tecnológico. Asimismo se ha revisado que el GE constituye parte de la agenda política moderna al ser una tendencia global que nace de la consideración de dos procesos contemporáneos: las políticas dirigidas a la modernización del Estado y la aparición del concepto *Sociedad de la Información*. Ambos procesos definen como obligación de cualquier gestión que se considere moderna la implementación del GE.

En el caso de la MDM, dicha política se institucionaliza por intereses políticos locales, por un lado de campaña, donde resurge una política partidaria cuya experiencia de implementación exhorta a la repetición; y por otro lado, un mandato nacional, ligado a la misma tendencia global ya explicada.

En este camino de diseño de la política, la MDM construye la definición de GE a partir de otras definiciones, donde se vincula el GE a las tecnologías más que a las relaciones de autoridad que se promueven, se utilizan las TIC para apoyar la comunicación con los ciudadanos y se considera que las tecnologías apoyan la gestión de gobierno, tanto en los procesos internos como externos, lo que en su momento identificamos como *Front Office* y *Back Office*.

Es decir, la estrategia de GE no es otra cosa que plantear la comunicación electrónica de la relación entre el gobierno y la ciudadanía, donde se reproduce la relación de autoridad de la realidad y se promueve una participación ciudadana dirigida al consumo del medio y el mensaje difundido. Tanto el discurso como el diseño de la política tienden a componer una relación mediática entre el gobierno y la ciudadanía con el uso de las tecnologías, porque tácitamente se comprenden estas como medios de comunicación y no como soportes de la misma (Verón 2001: 14-15). Aunque se aprovecha el GE para la mejora de la oferta de servicios y otros accesos, el valor de esta dinámica se dirige al medio por donde se transmite la política (Morales 2004: 70).

En este afán vemos que el diseño de GE corre el riesgo de implementarse como una plataforma de circulación de información, y con esto ir en contra del ideal formulado en el discurso formal que lo origina.

El GE recoge también el proceso del *paperless*, por el que se modifican las relaciones de autoridad, pues se entiende que al disminuir el uso del papel como depositario de la información, la relación con otros actores se torna más activa, transparente y cómoda. A pesar de esto, hemos observado que no está planteado que los medios utilizados en el GE sirvan para lograr un cambio en la forma en que se toman las decisiones públicas. Castells (2001; 177) lo ve de este modo:

La interactividad permite a los ciudadanos solicitar información, expresar su opinión y pedir una respuesta personalizada a sus representantes. En lugar de que el Gobierno vigile a las personas, la gente podría vigilar a su Gobierno, algo a lo que deberían tener derecho, ya que en teoría el poder reside en el pueblo. Sin embargo, la mayor parte de los estudios e informes describen un panorama bastante negativo, con la posible excepción de las democracias escandinavas.

Sin embargo, aún cuando no se lograra un cambio en las decisiones públicas a partir de la relación mediática, la información y el derecho a su acceso aún aparecen como productos o bienes del más alto valor en la gestión y que determinan la relación de poder entre gobernante y gobernados en el espacio “real” de gobierno.

En cuanto al ciudadano, éste es reconocido por su papel de consumidor de medios más que como generador de información o en su rol como parte de la decisión pública. La participación ciudadana se entiende entonces, para el discurso formal, según su

capacidad de consumo e interacción con la información. Esto último tiene que ver con una decisión, ya que dependerá del tipo de gobierno para conocer el alcance de la participación ciudadana en el discurso. Para el caso de la MDM se reproduce el discurso que da centralidad al ciudadano, aunque sabemos que en el diseño de la política este mismo es modificado, a pesar que la voluntad se mantiene. Esto incluso cuando uno de los ejes del GE está relacionado a la participación ciudadana.

En el transcurso de este trabajo se ha analizado el GE en un ámbito local a partir del marco de su propio diseño y de los documentos que lo norman. Hemos identificado que son cuatro los aspectos que son los principales y que definen y delimitan el discurso de GE de la entidad. Se ha observado que estos cuatro aspectos provienen del marco global de GE y por lo tanto, se consideran determinantes en la construcción del concepto. Estos son: la definición del GE, el derecho del ciudadano, los ámbitos del GE y los principios del GE.

Hemos señalado además que la decisión del discurso formal y normativo del GE lo tiene quien detenta el poder de gobierno, en el caso de esta investigación el Alcalde, quien incluso tiene capacidad para formular la forma de gestionar el tema desde el centro del poder de la administración. En el caso de la MDM, el Alcalde es quien mantiene y defiende la definición del GE desde que se gesta para la campaña, luego frente al Concejo Municipal y en adelante, a través de Gabinete, con su presencia en la Comisión de GE, la que además está formada siguiendo el mismo esquema de la estructura de la municipalidad, es decir, con las gerencias consideradas neurálgicas de la misma. Por esta razón decimos que la voluntad política del GE se mantiene a pesar de los cambios en el diseño de la política: el discurso reconocerá siempre que el GE es el uso de tecnologías, pero en función del ciudadano, que es fin y centro del mismo.

En cuanto al segundo aspecto, sobre el reconocimiento del derecho del ciudadano a relacionarse electrónicamente, se observa que esta acción se relaciona con la necesidad de normativizar la voluntad de comunicación electrónica. Se dota de legalidad aquellos “nuevos” mecanismos que se incorporan a la dinámica administrativa.

Frente a este punto, Castells menciona que *“la gente no se fía de los programas sino de las personas, la política mediática está muy personalizada y se organiza en torno a*

la imagen de los candidatos” (2001: 179). Por eso no solo se institucionaliza la relación, sino que se le reconoce como “derecho”, incluso cuando la normatividad peruana vigente aún considera diversas limitaciones para ello. ¿Qué significa esto en términos políticos? Se está proyectando la responsabilidad de la relación electrónica al ciudadano, como parte de las necesidades que al serle reconocidas, son atendidas.

Hemos identificado además que el GE es un *must* de la modernidad municipal; la institucionalización del derecho aparece como un elemento discursivo del *e-governance*, cuyo ideal es el reconocimiento y práctica de la comunicación democrática a través de las TIC. Sin embargo, se ha observado que conseguir acercarse al ideal es un camino largo y ambicioso, que no basta con la voluntad política, aún cuando el discurso formal sea muy fuerte y permanezca constante en el ciclo de definición de la política (como en el caso estudiado), las limitaciones normativas y presupuestarias llevan a diseñar un proyecto de GE que se asemeja a la definición de *e-government*. Por eso, el discurso de participación ciudadana también se modifica y se proyecta una arquitectura de comunicación política y pública ideal y transparente, que a la vez manifiesta un fundamento de la sociedad moderna (Breton 1997: 53), hacia una comunicación electrónica técnica, que privilegia la mediación y el consumo tecnológico, incluso al punto de politizar “eventos de vida” especialmente a través de los nuevos medios, aparentemente más interactivos, transparente e instantáneos.

También se ha identificado que el discurso de la MDM cambia conforme el momento del diseño de la política, y que se debate entre los dos discursos del GE, el que privilegia el actuar del ciudadano y se relaciona al *e-governance* y el que privilegia el actuar de la misma administración y se dirige hacia el *e-government*. Al respecto, podemos señalar que este discurso se relaciona con estrategias como las que Joan Subirats llama de tipo consumerista o demoeletista, que tratan de “*aplicar las TIC sea en el campo más específicamente de las policias y de su gestión, sea en el campo de la polity y de las relaciones entre instituciones y ciudadanía*” (Subirats 2002: 8; Paz Martínez en Albornoz 2007: 128-130). Estas estrategias, en las que se reconoce un bajo grado de innovación democrática y de aceptación de procesos participativos, se sitúan en el marco de la democracia representativa y consideran que las TIC priman por encima de la relación que se promueve:

Se busca mejorar la comunicación entre instituciones y ciudadanos sea para fidelizar su faceta de consumidores de servicios públicos, sea para legitimar de manera más intensa el sistema representativo en su conjunto. En esa perspectiva, no parecen derivarse del uso de las TIC nuevas formas de relacionarse, de plantear las relaciones de jerarquía o representación, o impulsar nuevos mecanismos de participación. Dando por supuesto que el mecanismo representativo es la base de la única democracia posible, se busca estrictamente mejorar la comunicación, la información recíproca, dejando siempre claras las responsabilidades y los roles de cada quién. (Subirats 2002: 20-21)

Finalmente, ¿qué introduce la reflexión anterior sobre el tipo de participación ciudadana que se presenta en el marco de la política de GE? Que no se concentra ésta en la búsqueda de la deliberación a partir del uso de las TIC, sino fundamentalmente en la oferta de servicios; se observa que el modelo de GE, en términos de diseño - para la MDM y podemos extender esto al discurso mismo del GE - se divide en tres prácticas:

- a) **Atender** a los trámites y servicios que debe brindar como entidad estatal;
- b) **Informar** contenido de interés público local; y,
- c) **Compartir** “eventos de vida” locales y aunque políticos, no necesariamente trascendentes como públicos.

Se diseña para estas tres prácticas una estrategia *Front Office* y *Back Office*, que privilegia el *Front Office* porque es lo que el ciudadano experimenta más y que por lo tanto, se percibe más público.

En la siguiente sección nos interesa observar cómo estas tres prácticas configuran, en este discurso, la comprensión de lo que es la comunicación.

4.2. La comunicación como valor en el discurso de lo “electrónico”

Para la Municipalidad de Miraflores, el buen gobierno local es un ejercicio de conversación. Nos interesa escuchar a los vecinos y, a la vez, ser escuchados por ellos con la finalidad de tomar las mejores decisiones para el distrito. (PEGE 2011: 3)

¿Por qué expresar la comunicación como una manifestación del ejercicio de gobernar? Si se ha visto que el discurso de GE enfatiza el uso de tecnologías y no las relaciones de gobierno, ¿cuál es el rol que cumple la comunicación, cuando es valorada en el discurso de implementación del GE? Es intención de esta sección demostrar que,

como en otros procesos de comunicación mediática, en el GE la comunicación se considera a partir de sus beneficios y no en sí misma. Es decir, que la comunicación es considerada un sinónimo de conversación y al suponer que la Internet ha modificado la forma en que nos comunicamos, su vinculación también en la política implica un cambio en la relación de autoridad y por ende, en la vida en democracia (Castells 1997: 19). Sin embargo, la comunicación se reduce solo a mantener en circulación información pública y crear mejores percepciones de la convivencia en un espacio limitado. Y así, al reducir la comunicación a un modo funcional (Wolton 2007: 25) se pierde de vista la comunicación en su modo normativo. En este sentido, la comunicación electrónica que se promueve en el GE cumple con publicar información, más que con producir significaciones (Morales 2004: 76):

Los gobiernos, a todos los niveles, utilizan Internet principalmente como tablón de anuncios electrónico para publicar su información, sin realizar un verdadero esfuerzo de interacción real. (Castells 2001: 177)

En el discurso que acompaña la agendación de la política se expresa que, la comunicación es un valor máspreciado que la tecnología, asociada a la técnica o a los medios, pero conforme se avanza en el diseño de la política, estos roles se intercambian y se otorga finalmente un mayor valor a las tecnologías que permiten la comunicación que a la comunicación en sí misma. Esto se traduce en un beneficio del uso de la técnica.

En ese sentido, el discurso práctico del GE reduce la problemática de la comunicación al uso o no de tecnologías, como considerando que el uso de estas promueve sin lugar a dudas la comunicación, en su sentido simbólico (Morales 2004: 76). Es decir, la comunicación se define en base al consumo del medio o de la plataforma, y esto ciertamente expone tres consideraciones a las prácticas descritas en la sección anterior (atender, informar y compartir) y que son: la experiencia del tiempo y del espacio como referentes de la simultaneidad; el ideal de transparencia, que permite considerar la existencia de una sociedad sin distancias simbólicas; y, la ilusión de la interactividad, que viene de la posibilidad de expresarse y ser escuchado.

A este punto sabemos que en el modelo de GE la definición del mismo se da por los beneficios que trae su implementación, no por lo que “es”; asimismo se ha identificado que los beneficios de las prácticas del modelo de GE se entienden como de comunicación, al ser las tecnologías consideradas también como de comunicación. El siguiente cuadro muestra el valor de cada práctica de comunicación, y cómo se relaciona con los beneficios del modelo de GE identificados en el capítulo anterior:

Tabla N° 12. Valores asociados a los beneficios de las prácticas de comunicación del discurso de GE.

Práctica	Beneficio obtenido	Valor relacionado
Atender	Comodidad	Simultaneidad
Informar	Transparencia	Transparencia
Compartir	Cercanía	Expresión

A continuación se analizarán los alcances que cada práctica logra en términos de comunicación.

4.2.1. La *simultaneidad*, como valor de la atención en línea

Hemos identificado en este trabajo que la política de GE valora la simultaneidad en la oferta de servicios y en la atención de trámites que los ciudadanos, a partir del uso de las TIC, pueden hacer desde sus hogares o cualquier lugar en donde estén conectados a Internet. El valor de la simultaneidad, implica en el GE la capacidad de las tecnologías a racionalizar el uso del tiempo en el quehacer cotidiano. El beneficio de la práctica, que hemos identificado como *atender*, manifiesta un beneficio de comodidad, que implica la consideración espacio y tiempo en la dimensión de la ciudadanía.

Este valor integra, en términos de comunicación, dos observaciones. La primera, la relacionamos con la experiencia del otro en un tiempo y espacio; dado que la simultaneidad implica reducción del tiempo (Wolton 2000: 114), implica también reducir el espacio de encuentro a lo electrónico (por decir digital), en donde sería posible “*limitar la relación cara a cara (...), sin tener que manejar la presencia del otro (...); comunicar, pero sin las restricciones impuestas por el otro*” (Wolton 2007:

260). Esta relación construye un ciudadano usuario de servicios públicos, donde se olvida el tiempo como recurso necesario para lograr comprenderse, y así se arriesga la comunicación en su sentido simbólico (Wolton 2007: 62).

La segunda, en relación a la anterior, concluye que el ciudadano que se logra con esta comunicación se desterritorializa del orden local, con lo que se promueve un tipo de relación ciudadana en base a perfiles de e-ciudadano. Quizás por esta razón, encontramos en la MDM esta contradicción en su política entre el uso de las tecnologías y la relación de gobierno, y por la que se intenta, ya en el discurso práctico, mantener vigente las políticas presenciales de gobierno (como las audiencias, las reuniones de Concejo y las sesiones de atención al ciudadano presencialmente).

Ambas consideraciones reflejan un discurso de participación ciudadana de tipo presencial, es decir, se enfatiza la presencia del ciudadano más que su activación o su participación. El GE en este punto, cumpliría en la implementación el discurso que busca la mejora en la provisión de servicios municipales.

4.2.2. La transparencia, como valor y beneficio de informar

En cuanto a la práctica de informar, el valor asociado lleva el mismo nombre que el beneficio: la *transparencia*. El GE considera, desde su definición, que existe un ideal de transparencia; incluso ya en el discurso formal de GE (tanto en la MDM como en la región) se modela este beneficio como uno de los eje del GE, es decir, como meta de la política. Sin embargo, también se reconoce que la transparencia total es un ideal, pues “*ante cualquier cambio en la comunicación, se multiplican nuevas formas de burocracia humana y técnica*” (Wolton 2000: 116).

El beneficio de un gobierno transparente, surge a partir de la oferta de la información, y aunque nace de la idea de que a más información la ciudadanía decidirá mejor y responsablemente, no necesariamente se completa el círculo con el consumo de esa información; es decir, se asume la demanda que permite la oferta.

Con esto no mencionamos que la oferta de información no sea importante o no sea considerada una buena práctica democrática. Lo que hacemos es observar este

fenómeno en términos de comunicación, para conocer qué intención la produce y que otros objetos manifiesta.

En la dimensión de comunicación podemos señalar que dirigirse hacia el *paperless* también manifiesta una modificación de la forma de comunicar lo normado. En el ciberespacio al no existir el papel como objeto de poder se establece también el vínculo entre ecología y comunicación: “*la cibernsiedad no degrada la naturaleza*” (Wolton 2007: 258). Por esta razón, encontramos también en el discurso de GE de la MDM una referencia a la política de eco eficiencia; esta alusión manifiesta ciertamente un símbolo de la modernidad (Wolton 2007: 259).

En este beneficio de la comunicación la participación que se desea lograr es la de un ciudadano activo en el ámbito en que se encuentra; ya no solo que se conozca su presencia, pero tampoco que se logre su deliberación, al menos no en el campo de lo electrónico. Ciertamente la transparencia, es una manifestación clara de democracia, de considerar que con información de calidad se promueve una mejor participación (Martin-Barbero 1999: 64), sin embargo, no se expresa que el consumo de esta información vaya a tener consecuencias en el mismo medio por el que se tuvo acceso, siendo posible que tanto a partir de las TIC, como en espacios de obligatoria presencia, se de algún tipo de consulta, respuesta o movilización ciudadana.

4.2.3. La *expresión*, como valor de compartir “eventos de vida”

La tercera práctica es la de compartir, cuyo valor hemos denominado la *expresión*. Se trata de considerar como beneficio la cercanía, no solo en términos espaciales, como lo vimos al explicar la práctica de atender; sino también en términos simbólicos, de construcción de lo cotidiano y lo público.

Entendemos que el discurso de las tecnologías “*valora la expresión como condición de la comunicación*” (Wolton 2007: 60); es decir, la posibilidad de hacerse escuchar. Esta intencionalidad implica que la comunicación no necesariamente tiene voluntad de ser comprensible por quien recibe el mensaje, sino de tener solo la sensación de ser escuchado. Se tiende a un ciudadano centrado en sí mismo y en sus propias necesidades,

de corto o largo plazo, que busca ser agendado por un gobierno con el que se relaciona electrónicamente:

La interactividad, que se presenta como un progreso, se resume frecuentemente en una capacidad complementaria de expresión dada a uno o a otro, más que en una interacción realmente reforzada. (Wolton 2007: 61)

Esta práctica y su beneficio, integra tres procesos; por un lado, la cuestión del debate deliberativo, democrático, relacionada a la interactividad, al que se alude como ideal del GE; por otro, la capacidad de los ciudadanos de considerarse actores de cambio o desarrollo, cuando la relación con el gobierno es mediática; y finalmente, la posibilidad de construcción de lo público a partir de los “eventos de vida” que publican lo local-cotidiano.

En cuanto al primer proceso, debemos cuestionar si la *expresión* promueve o no la participación deliberativa, a la que se alude como ideal del GE, considerando que por vía electrónica no necesariamente se asegura la respuesta. De iniciarse un debate, en donde todos los actores consideran la necesidad de ser escuchados y llegan a expresarse, se considera que “*la suma de dos expresiones jamás hacen un dialogo*” (Wolton 2007: 61). Será comunicación solo si “*permite visibilidad cuando abre el espacio a la deliberación pública, resalta el perfil y los puntos de vista de los diversos actores y sobre todo la calidad de las formas de acceso al debate social*” (Martin-Barbero 1999: 71). En la experiencia mostrada, este proceso aún no se ha planteado, solo se ha diseñado la posibilidad de atención de reclamos, denuncias o consultas de manera individualizada. Incluso, aún cuando se reconoce que el discurso formal apunta a lograr acceso al debate social, si se considerara algún debate ocurrido en el uso de las plataformas como facebook o twitter, habría que evaluar si el debate concluye en algún tipo de cambio en la decisión política o en la gestión.

En el segundo proceso encontramos la tendencia de considerar a los ciudadanos actores de cambio o desarrollo, cuando la relación con el gobierno es mediática. Al respecto hemos de señalar que es posible generar una sensación de igualdad cuando se valora el compartir una práctica a la que todos los ciudadanos tienen acceso. Asimismo, se produce una sensación de libertad, de que el actor es dueño de su opinión y de las

decisiones públicas que de ella emanen (Wolton 2007: 255). Nuevamente, cuando el discurso del GE se relaciona al gobierno, puede privilegiar esta consideración del ciudadano y de su participación, a partir del empoderamiento que logra con el uso de tecnologías; en cambio, el discurso de GE ligado al solo uso de las tecnologías en la mejora de los procesos de gestión considerará como beneficio potencial la posibilidad de actuación del ciudadano, pero no garantizará la misma.

Ambos procesos, hemos visto, si bien inician considerándose posibles en el discurso formal del GE, se pierden con el protagonismo que toman las tecnologías en el discurso práctico que acompaña el diseño de la política. En el caso de esta investigación, y quizás en otros, aún no es posible experimentar los procesos señalados, sino solo como metas o algunas manifestaciones en ejemplos y proyectos específicos, más que integradores de una forma de considerar la práctica de gobierno.

Finalmente, el tercer proceso alude a la posibilidad de construir lo público a partir de los “eventos de vida” que publican la experiencia de lo local-cotidiano. Esta práctica de la *expresión* está relacionada especialmente a la incorporación del GE a los nuevos medios, y que hemos observado que en la MDM, aunque está integrado en la política de atención al ciudadano, no está integrado necesariamente al discurso normativo ni político, solo al práctico. Al respecto señalamos que a partir de la experiencia del compartir y que afecta a todos los que participan de estos intercambios, se fortalece una virtualidad real (Villanueva 2005: 99), “*en el que las apariencias no están sólo en la pantalla a través de la cual se comunica la experiencia, sino que se convierten en la experiencia*” (Castells 1996: 407).

* * *

En este capítulo se ha analizado el tipo de comunicación que manifiesta la política de GE en la MDM, aunque se ha extendido este alcance a la comprensión de la comunicación en todo proceso de GE. Se ha observado que el GE manifiesta una comunicación electrónica, a partir de la mediación de la relación ciudadano-gobierno con el uso de las TIC. Esta comunicación no crea una nueva forma de gobernar, sino que apoya o fortalece el gobierno ya existente, al punto de asumir que, muy a pesar del

tipo de gobierno, se fortalece la imagen que la Administración tiene frente a los otros actores con que se relaciona.

Dentro de la dinámica de implementación del GE, aparecen tres beneficios relacionados a tres prácticas de la comunicación y que manifiestan a su vez el ideal de modernización en todo proceso de implementación del GE: atender, informar y compartir. Estas prácticas demuestran que el GE no se relaciona con aquellas definiciones que consideran la posibilidad de utilizar las TIC como medios hacia la democracia deliberativa, no al menos desde las posibilidades actuales de las administraciones públicas, limitadas por la normativa y consideraciones presupuestales. El discurso formal apoyará esta voluntad, incluso buscando con ésta conseguir una comunicación ideal, donde se centre la gestión en el ciudadano y en su participación en la toma de decisiones públicas; sin embargo, el discurso que acompaña el diseño de la política, volverá a considerar a las tecnologías desde su utilidad técnica, colocando a la administración en el centro y privilegiando la mejora de los procesos internos, la provisión de servicios y el fortalecimiento del vínculo de autoridad.

Con esta reflexión se concluye que la definición de GE no guarda relación con el discurso formal del mismo y que la comunicación electrónica que promueve no fortalece necesariamente la relación gobierno-ciudadanía en el terreno electrónico, al menos desde dentro de la administración pública.

CONCLUSIONES

Esta investigación se propuso analizar la forma en que la Municipalidad Distrital de Miraflores (MDM), a través de su discurso y acciones, comunica un tipo de ciudadano y establece relación con él a través de un estilo de participación ciudadana integrante del proceso de uso de la TIC en la gestión pública, que se conoce como Gobierno Electrónico. Se eligió la MDM por dos razones: la primera, porque se le distingue como la municipalidad pionera en materia de GE, desde la gestión del Alcalde Fernando Andrade, transcurrida entre los años 2002-2006; y por razón, hacía notar que tenían los documentos de gestión necesarios para analizar la estrategia que se viene utilizando.

A través de los capítulos se ha demostrado que el discurso de participación ciudadana del cual se sirve la municipalidad para construir la estrategia inicial de GE, basado en un ideal de gobierno definido como *e-governance*, y que se expresa en la estrategia política de la MDM a través del discurso del alcalde de la campaña, no se mantiene consistente en la formulación de la política de GE, donde se privilegia el ideal de tecnología, los procedimientos y la oferta de servicio, relacionados a la práctica del *e-government*. Es decir, aunque se manifiesta políticamente que el GE está dirigido al ciudadano, y se propone que las tecnologías se usan para lograr estructuras de participación, la dinámica interna de la MDM es más práctica y se determina hacia lo que se puede lograr en el espacio de la gestión pública, con las limitaciones técnicas, presupuestales y normativas con las se convive como entidad estatal, lo que se manifiesta en un discurso simplificado y orientado a resultados funcionales y concretos.

En este sentido, la MDM entiende el GE de dos formas aparentemente no contradictorias en la práctica de la gestión pública, pero sí distintas en la conceptualización, y utiliza los valores atribuidos a cada definición para construir un propio concepto de GE, el mismo que se ajusta a los fines que desea y se sabe capaz de implementar en el tiempo que dura la gestión.

Se ha observado que en el caso del GE se presenta una problemática de definición de la política pública, cargada de decisiones, donde la MDM ha decidido

fundamentalmente sobre tres aspectos: el marco del concepto de GE, el modo de gestión del GE y el producto que significa el GE, como oferta al usuario.

Se ha demostrado que la MDM elabora un discurso donde el ciudadano es colocado al centro de la práctica de GE, y de este modo se asume que la práctica de GE busca como ideal la participación del ciudadano en la toma de decisiones en el gobierno; sin embargo, el discurso interno y luego el diseño de la política expresan que la MDM se centra en la tecnología, no en el gobierno. Esto, a pesar de que la definición del marco utilizado, y que proviene desde la Carta Iberoamericana de GE, tiende hacia el gobierno. Se señala que el gobierno se apoya en el uso de las TIC porque se concibe el gobierno como real y no como electrónico, es decir, el GE es una práctica de comunicación que principalmente se define por las acciones de la administración y no del ciudadano.

Una de las primeras acciones de la administración fue otorgar un derecho, estrictamente, se comprende que para efectos de esta política, el ciudadano se constituye a partir de su derecho de relación. En esta acción se aprecia una contradicción entre la definición de GE y el derecho que se otorga al ciudadano; entre el discurso de la norma y el discurso político: en el primero se entiende el uso de las tecnologías en las funciones de la entidad, y en el otro el uso de tecnologías al servicio del ciudadano.

La segunda problemática identificada se refiere al modo de gestionar el GE. En ésta se ha hallado que la política de GE se agenda desde la campaña y que pertenece al listado de prioridades de la Municipalidad, principalmente porque el GE es un tema por el que la MDM fue considerada pionera y por lo que, se constituye como una necesidad de implementación política. Por otro lado, también desde el gobierno central aparecen presiones para implementar el GE. Ambas razones hacen que se norme la práctica del GE en la MDM a partir de los documentos de gestión: la Carta y el PEGE.

Finalmente, en relación a la definición del producto de GE, se determina que el GE es la comunicación electrónica que entabla la entidad con el ciudadano, mediante el uso y aplicación de tecnologías, especialmente la Internet. Esta comunicación comprende principalmente la experiencia de la transacción, sea esta información, trámites o servicios. La administración asegura la posibilidad de comunicarse electrónicamente,

presumiendo el consumo de lo ofertado por parte de los ciudadanos; en este orden, no es parte del GE conseguir una participación en sentido estricto, sino, más bien, una activación del ciudadano, su presencia y su respuesta, pero no un cambio en la forma en que se toman decisiones de gobierno. Concluimos al respecto que el término “gobierno electrónico” tiene una interpretación extensiva, y aunque se refiera a comunicarse electrónicamente, se mantiene su uso y aplicación como manifestación de una agenda.

Además de la problemática de definición de la política se manifiesta la dinámica de comunicación en la que ingresa la MDM, que no es otra cosa que plantear la comunicación electrónica de la relación entre el gobierno y la ciudadanía, donde se reproduce la relación de autoridad de la realidad y se promueve una participación ciudadana dirigida al consumo del medio y el mensaje difundido. Esta relación se comprende mediática, pues el valor de esta dinámica se dirige al medio por donde se transmite la relación. Es decir, la comunicación, en la dinámica de GE, se define a partir al consumo del medio, y hemos concluido que esta situación expone tres consideraciones de la comunicación que se identifican con: la experiencia del tiempo y del espacio como referentes de la simultaneidad; el ideal de transparencia, que permite considerar la existencia de una sociedad sin distancias simbólicas; y, la interactividad, que viene de la posibilidad de expresarse y ser escuchado.

Hemos constatado que la estrategia está planteada para los usuarios de la administración, entendiéndose esta relación más allá de la práctica política, es decir, en toda la amplitud de las competencias de la municipalidad. Por esto, se expone un discurso formal que propone la participación del ciudadano, y un discurso interno que se enfoque en los servicios. Se expone así que en el discurso formal, esta cuestión implica la complejidad de la simultaneidad, y la experiencia del tiempo y el espacio, donde se aspira a un ciudadano desterritorializado, que se configura como un perfil, inconsistentemente, según su ubicación geográfica.

Además se atribuye a la comunicación el valor de la transparencia, pues informar expresa un gobierno que promueve la participación; sin embargo, en este caso se constata que la transparencia se asocia a la circulación de la información, por ser un bien de la gestión pública, es decir, se asegura el acceso a la información pública, no la práctica de participación que deviene del consumo de información.

La tercera práctica de comunicación integra tres procesos: el debate, la capacidad de los ciudadanos de ser actores de cambio, y la construcción de lo público a partir de lo local-cotidiano. Estos procesos son consideraciones que se atribuyen al concepto de GE, al ideal de comunicación que está implícito en el mismo, pero no son prácticas de la comunicación electrónica, tal como se diseña al menos en este caso. Se concluye que la comunicación es un ideal, y su práctica se relaciona con la técnica, más que con la producción de sentido, por este motivo, decimos que de la conjunción de expresiones no se logra el debate, ni el empoderamiento, ni la construcción de lo público.

Es posible que esta última afirmación, y aquellas que anteceden las conclusiones referidas a la comunicación, tengan una definición distinta si se evaluara la implementación de la estrategia de GE, investigación que supondría un reto interesante para quien desee continuar en esta línea. Sin embargo, ante la definición de la política, esta tesis concluye que el GE en la MDM, concebido desde el marco discursivo, es un proceso ligado a la oferta de servicios, no a la creación de espacios públicos, que apoya la comunicación y la acción de gobernar, pero que no se diseña ni se utiliza para convertirse en un gobierno electrónico.

BIBLIOGRAFÍA

ALBORNOZ B., María Belén y Martín RIVERO (Edit.)

2007 Experiencias andinas de gobierno electrónico: la problemática de la participación ciudadana. Quito, FLACSO-Ecuador y Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (IDRC-CDRI).

Disponible en: <http://www.flacso.org.ec/docs/gob_electronico.pdf>

ARAYA, Rodrigo y Miguel A. PORRÚA (Edit.)

2004 América Latina Punto gob: casos y tendencias en gobierno electrónico. Santiago de Chile, Coedición FLACSO / AICD-OEA, LOM Ediciones

Disponible en:

<<http://portal.oas.org/LinkClick.aspx?fileticket=vUj6PSObNiw%3D&tabid=1169>>

BALLÓN, Eduardo

2003 Participación ciudadana en espacios locales: notas para un balance necesario. Cuaderno Descentralista N°10. Grupo Propuesta Ciudadana, Lima.

Disponible en :

<http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/cd10_completo.pdf>

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

2002 Guía práctica para el gobierno electrónico: cuestiones, impactos y percepciones. Centro Canadiense de Gestión.

Disponible en: <<http://www.eamericas.org/archivos/CCMD1-02esp.pdf>>

2003 Manual.gob: estrategias de gobierno electrónico en los países de la región 1: la definición de un modelo de análisis y estudio de casos. Washington DC

Disponible en : <http://www.eamericas.org/archivos/manual_gobes.pdf>

BONILLA, Marcelo y Gilles Cliche Ed.

2001 Internet y sociedad en América Latina y el Caribe, investigaciones para sustentar el diálogo. Flacso Ecuador, Quito.

Disponible en: <<http://www.flacso.org.ec/docs/sfinternet.pdf>>

BRETON, Philippe

1997 La utopía de la comunicación. Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires

CASTELLS, Manuel

2001 La Galaxia Internet. Barcelona: Areté

1996 La cultura de la virtualidad real: la integración de la comunicación electrónica, el fin de la audiencia de masas y el desarrollo de las redes interactivas. En: La sociedad red. Volumen 1: La era de la información: Economía, sociedad y cultura. Capítulo 5: Alianza Editorial, Madrid. pp. 359-409

Disponible en:

<<http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/Castells%20cap5.pdf>>

CLAD - Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

2007 Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico. Santiago de Chile.

Disponible: <<http://www.clad.org/documentos/declaraciones/cartagobelec.pdf>>

COMISIÓN EUROPEA

1998 Libro Verde sobre la información del Sector Público en la Sociedad de la Información. Un recurso clave para Europa.

Disponible en: <ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/econtent/docs/gp_es.pdf>

FINQUELEVICH, Susana

2001 Los impactos sociales de la incorporación de TIC en los gobiernos locales y en los servicios a los ciudadanos. Los casos de Buenos Aires y Montevideo.

Disponible en:

<<http://www.links.org.ar/weblinks/e-govenbuenosairesymontevideo.pdf>>

1999 Desarrollo local en la Sociedad de la Información: Municipios e Internet. La Crujía Ediciones. Buenos Aires

HAGUE, Barry N. y Brian D. Loader Ed.

1999 Digital democracy. Discourse and Decision Making in the Information Age
Routledge, Londres

HEEKS, Richard

2011 Understanding e-Governance for Development

En: i-Government Working Paper Series, Paper No. 11. Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, UK.

Disponible en:

<http://www.sed.manchester.ac.uk/idpm/research/publications/wp/igovernment/igov_wp11.htm>

KAUFMAN, Ester (coord.)

2007 Políticas públicas y tecnologías: Líneas de acción para América Latina. Buenos Aires; La Crujía.

KRISTOF Kessler, Nils Hettich, Chadley Parsons, Craig Richardson & Anny Triana

2011 A Framework for Assessing Privacy Readiness of e-Government

En: i-Government Working Paper Series, Paper N° 21. Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, UK.

Disponible en:

<<http://www.sed.manchester.ac.uk/idpm/research/publications/wp/igovernment/documents/iGovWkPpr21.pdf>>

MARTIN-BARBERO, Jesús y Germán REY

1999 Los ejercicios del ver. Hegemonía audiovisual y ficción televisa. Gedisa, Barcelona.

McCULLAGH, Karen

2003 E-democracy: potential for Political Revolution? En: International Journal of Law and Information Technology, Vol. 11 No. 2. Oxford University Press
Disponible en: < <http://usir.salford.ac.uk/2747/1/149.full.pdf> >

MCLUHAN, Marshall

1996 Comprender los medios de comunicación. Las extensiones del ser humano. Ediciones Paidós Ibérica S.A. Buenos Aires.

MINISTERIO DA CIENCIA E TECNOLOGÍA

2000 Sociedad de la Informacao no Brasil: Livro Verde, Brasilia

MORALES, Elda

2004 ¿Cuál comunicación para que democracia?, en Utopía y Praxis Latinoamericana, Año 9. N° 24 (Enero-Marzo, 2004) Pp 67-77. Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela.

NORRIS, Pippa

2001 Digital Divide. Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide. Cambridge University Press

PAEZ, Angel

2011 El gobierno electrónico en América Latina desde una perspectiva crítica. En Revista Digital Contratexto N° 20. Universidad de Lima, Perú.
Disponible en: <<http://www3.ulima.edu.pe/Revistas/contratexto/4.pdf>>

PERES USECHE, Marco

2003 “Función Publica y seguridad en el gobierno digital”. En: Gobierno Digital: tendencias y desafíos. Universidad Externado de Colombia. Bogotá

PIZZORNO, Alessandro; Marcos KAPLAN; Manuel CASTELLS

1975 Participación y cambio social en la problemática contemporánea. Buenos Aires, SIAP.

REILLY, Katherine y Raul ECHEBERRÍA

2003 El Papel del Ciudadano y de las OSC en el e-Gobierno Un estudio de gobierno electrónico en ocho países de América Latina y el Caribe. APC.ORG

Disponible en: <<http://lac.derechos.apc.org/investigacion/e-gobierno.pdf>>

RODRÍGUEZ, José Ramón; BATLLE, Joan; ESTEBAN, David.

2007 Estudio europeo sobre e-gobierno en las ciudades. IDP. Revista Internet, Derecho y Política. Nº 5. UOC.

Disponible en: <http://www.uoc.edu/idp/5/dt/esp/rodriguez_batlle_esteban.pdf>

RUBINO-HALLMAN, Silvana

2002 E-government in Latin America and the Caribbean. Reinventing governance in the information age.

XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "Gobierno Electrónico". Caracas.

Disponible en: <http://portal.cenit.gob.ve/cenitcms/categoria_docs_7_1_2.html>

SÁDABA, Teresa

2001 “Origen, aplicación y límites de la “teoría del encuadre” (framing) en comunicación.” En Revista Comunicación y Sociedad, vol. XIV, n. 2, 2001, pp.143-175.

Disponible en:

<http://www.unav.es/fcom/comunicacionsociedad/es/articulo.php?art_id=335>

SUBIRATS, Joan

2002 “Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y tecnologías de la información y de la comunicación”. En: Heriberto CAIRO-CAROU (ed.) (2002). Democracia digital. Límites y oportunidades. Madrid: Trotta.

Disponible en:

http://www.auditoriaciudadana.com.ar/sitio/documentos_interes/21.pdf

TUCHMAN, Gaye

1983 La producción de la noticia. Estudio sobre la construcción de la realidad. Barcelona, Gustavo Gilli.

UNESCO y Universidad Externado de Colombia

2005a Guía de gobierno electrónico local: e-gobierno servicios electrónicos orientados al ciudadano. Colombia

2005b Guía de democracia electrónica local: e-participación en la formulación de políticas públicas. Colombia

UNWIN, Tim (Ed.)

2009 ICT4D: Information and Communication Technology for Development. Cambridge University Press, UK.

VERON, Eliseo

2001 El cuerpo de las imágenes. Grupo Editorial Norma, Bogotá.

VILLANUEVA, Eduardo

2005 Senderos que se bifurcan: retos y dilemas de la sociedad de la información. PUCP, Lima.

WOLTON, Dominique

2000 Internet, ¿y después? Editorial Gedisa, Barcelona.

2007 Pensar la comunicación: punto de vista para periodistas y políticos. Buenos Aires, Prometeo Libros.

XII CUMBRE IBEROAMERICANA DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO

2002 Declaración de Bávaro. Bávaro, República Dominicana

Disponible en: <<http://www.oei.es/xiicumbredec.htm>>

YILDIZ, Mete

2007 E-government research: Reviewing the literature, limitations, and ways forward Government Information Quarterly Volume 24, Issue 3, July 2007, Pages 646–665

Disponible en:

<[http://ac.els-cdn.com/S0740624X07000056/1-s2.0-S0740624X07000056-main.pdf?_tid=e6d87b52-9a7a-11e3-84d1-](http://ac.els-cdn.com/S0740624X07000056/1-s2.0-S0740624X07000056-main.pdf?_tid=e6d87b52-9a7a-11e3-84d1-00000aab0f02&acdnat=1392934020_b69d36dcb9e8a1197469b1be01483fcf)

[00000aab0f02&acdnat=1392934020_b69d36dcb9e8a1197469b1be01483fcf](http://ac.els-cdn.com/S0740624X07000056/1-s2.0-S0740624X07000056-main.pdf?_tid=e6d87b52-9a7a-11e3-84d1-00000aab0f02&acdnat=1392934020_b69d36dcb9e8a1197469b1be01483fcf)>

NORMATIVA REVISADA

Ley N° 26300, Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos

Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades

Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

COMISIÓN MULTISECTORIAL PARA EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL
PLAN DE DESARROLLO DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN EN EL PERÚ

2011 La Agenda Digital 2.0

Decreto Supremo N° 066-2011PCM

Disponible en:

<http://www.codesi.gob.pe/docs/AgendaDigital20_28octubre_2011.pdf>

OFICINA NACIONAL DE GOBIERNO ELECTRONICO E INFORMATICA - ONGEI

2013 Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico 2013-2017

Disponible en:

<http://www.peru.gob.pe/normas/docs/Estrategia_Nacional_Gobierno_Electronico_2013_2017.pdf>

2013 Política Nacional de Gobierno Electrónico 2013-2017

Disponible en:

<http://www.ongei.gob.pe/docs/Pol%C3%ADtica_Nacional_de_Gobierno_Electronico_2013_2017.pdf>

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE MIRAFLORES

2011 Carta Municipal de Gobierno Electrónico

Disponible en:

<http://www.miraflores.gob.pe/docs/tm_nl/tmnl1_08012011011702_3255.pdf>

2012 Plan Estratégico de Gobierno Electrónico 2012-2014

Disponible en:

<http://www.miraflores.gob.pe/Transparencia/plan_estrategico_gobierno_electronico_2011_2014.pdf>

