

EL GOBIERNO ELECTRÓNICO

UNA MIRADA AL CASO COLOMBIANO

HARÚN M. ABELLÓ SILVA*

1. INTRODUCCIÓN

El Estado en los últimos años, más que nunca, ha demostrado ser un agente cambiante, móvil y mutable de acuerdo con los tiempos y las necesidades sociales. En el último decenio muchos de estos cambios se han hecho perceptibles a gran velocidad, con mayor notoriedad desde el colapso de los estados con economías planificadas, hecho comúnmente conocido como “la caída del muro”.

Desde entonces la globalización, o mundialización, ha tomado un papel predominante en los ámbitos económicos, políticos y sociales alrededor del mundo, cambiando o ampliando el papel de muchos actores en el sistema internacional, entre ellos la sociedad civil y el Estado.

Del Estado liberal, al keynesiano y luego al neoliberalismo moderno, han cambiado los intereses, orientaciones y formas de entender el Estado y los modos en que éste desarrolla su función en una sociedad determinada. Así éste ha ido de

los planes quinquenales, pasando por el Estado de bienestar, llegando luego al Estado mínimo encargado meramente de las externalidades económicas (bienes públicos: justicia, seguridad).

En este vaivén de actividades y conceptos se han ido reformulando sus actividades y políticas (*policies*), de la misma forma que ha redefinido su papel en la sociedad y su interacción con los ciudadanos. Es ahí donde nace el Estado como prestador de ciertos servicios no necesariamente económicos, por no decir que en su mayoría son externalidades, y que lo ratifica como un agente importante en la sociedad y en su desarrollo.

Es en este vaivén donde se comienza a hablar de modernización del Estado como una tarea urgente por cumplir. Para cualquier persona es claro que los cambios tecnológicos de los últimos veinte años han sido fundamentales para la definición de lo que hoy se entiende como realidad. Internet, telefonía móvil (en todos sus formatos), televisión (digital, por

* Docente investigador del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales de la Universidad Externado de Colombia.

cable, por satélite) y demás, han hecho que la percepción de la cotidianeidad sea muy diferente para las nuevas generaciones que para aquellos que en este momento son padres o abuelos. Estos cambios tan trascendentales y tan vertiginosos han tenido impacto en lo cultural, en lo económico y en lo social, haciendo las relaciones cotidianas muy diferentes a como eran hace unos años.

Ante estos cambios tan importantes y drásticos, el Estado ha mostrado un claro rezago al no ser capaz de interpretar, a tiempo, las necesidades de sus ciudadanos viéndose abocado a tratar de “modernizarse”. El Estado ahora pretende encontrar su espacio en una sociedad que ha dado un giro tecnológico bastante fuerte y en una economía cambiante, acelerada y altamente tecnificada.

En esta etapa aparece el Estado como un agente prestador de servicios, buscando una mayor eficiencia al mismo tiempo que trata de restringir su tamaño y manejo presupuestal. Esto se podría denominar como una pseudo reingeniería estatal con la que se busca que los servicios que presta el Estado como externalidades (en su definición neoliberal) sean dados al ciudadano con mayor rapidez y eficacia, facilitando la dinámica social y económica. No sobra aclarar que dentro del “Estado

social de derecho” no todos los servicios que debe prestar el Estado son externalidades, pues éste, al menos en teoría, debería cumplir una función social y de redistribución del ingreso.

Dentro de esta nueva forma de entender la administración pública se incluye la tecnología, y es en esta instancia que Internet, como medio, hace su aporte para comenzar a hablar de gobierno electrónico¹. Este nuevo concepto se puede definir como el “uso de las tecnologías de la información y comunicaciones para mejorar los servicios e información ofrecidos a los ciudadanos, aumentar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la transparencia ciudadana”².

Es pues, el gobierno electrónico -en adelante gobierno-e- una de las nuevas herramientas con las que empieza a contar el Estado en proceso de modernización para trabajar e interactuar con sus ciudadanos. Esta herramienta lo que busca, en definitiva, es agilizar la interacción del Estado con el ciudadano y un aumento drástico en la transparencia en la ejecución de las actividades estatales, gracias al aumento de la información sobre todos los procesos y actividades del Estado.

Al hacer este traslado de las oficinas tradicionales a Internet lo que se logra, por

1. En España se denomina administración electrónica, y para los anglosajones es e-government.

2. Exposición realizada en el desayuno de e-Government del Lanzamiento del CTI de Intec por el Director Ejecutivo del Proyecto Reforma y Modernización del Estado, Rodrigo Egaña. Corporación de Investigación Tecnológica Intec Santiago-Chile. <http://www.intec.cl/>

ejemplo, son ahorros importantes en tiempo y materiales (menos tiempo de espera en una oficina pública, menos documentos impresos, menos tinta, etc.) y mayor eficiencia en la transmisión de decisiones institucionales vía correo electrónico; beneficiando esto tanto al Estado como a los particulares.

El aumento en la transparencia se ve claramente ligado al aumento de la información y a la facilidad de acceso que se tiene a ésta, pues ya la ejecución pública de licitaciones, presupuestos y en general de cualquier uso o manejo de recursos del Estado, será más fácilmente fiscalizada por los ciudadanos, pues obtendrán con mayor facilidad los datos de dichas actividades. Por otro lado, se espera que con la contratación en línea se amplíe la cantidad y calidad de propuestas haciendo más eficiente y económico el proceso de adjudicación de contratos, evitando de la misma forma que estos se adjudiquen de forma conveniente para el funcionario público (“contratos a dedo”).

Éstas son *grosso modo*, las virtudes más importantes por las que los estados del mundo, entre ellos Colombia, están haciendo grandes esfuerzos para trasladar mucha de su información a portales en Internet con los cuales puedan interactuar con sus ciudadanos.

2. ESTADO DEL ARTE

Mediante el documento 3072 del Consejo Nacional de Política Económica

y Social - en adelante Conpes 3072- del 9 de febrero de 2000 y cuyo lanzamiento se realizó el 14 de marzo de 2000, el gobierno colombiano dictó las directrices que buscaban masificar el uso de las tecnologías de la información en Colombia y con ello aumentar la competitividad del sector productivo, modernizar las instituciones públicas y socializar el acceso a la información.

En agosto de ese año se emitió, por parte de la Presidencia de la República, la Directiva 002 -en adelante Directiva 002- concerniente a la Agenda de Conectividad -en adelante la Agenda-. Los principales objetivos eran: la identificación de las necesidades de tipo normativo; la inclusión de la estrategia de gobierno en línea de la Agenda de Conectividad, dentro del Plan Estratégico de cada entidad; la identificación de las necesidades de carácter presupuestal para dar cumplimiento a la directiva, además de lograr la adecuación de la infraestructura de redes y telecomunicaciones, garantizando así un buen nivel en la calidad de la prestación del servicio. Todo esto, además, buscando crear una cultura de trabajo que utilice tecnologías de la información mediante la adecuación de los procesos y de los sistemas de información internos para atender los requerimientos de información y servicios de los ciudadanos con la oportunidad y la calidad debidas.

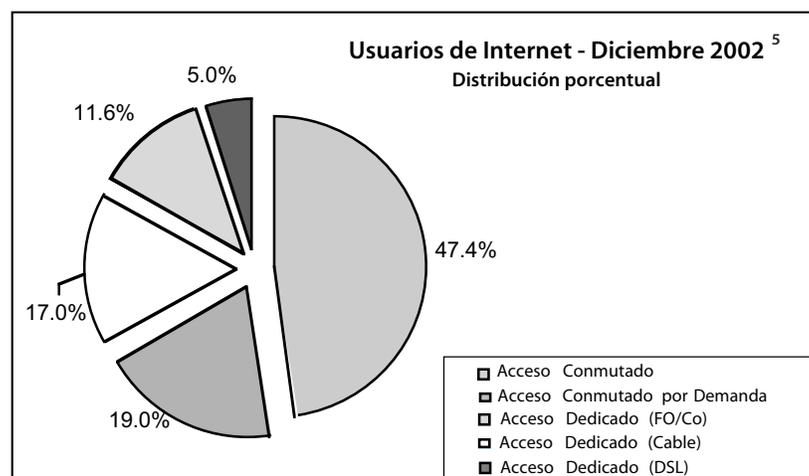
Con el propósito de crear mejores condiciones que propiciasen el logro de los objetivos planteados en la Agenda, y

el robustecimiento de la capacidad de interacción gubernamental en la gestión pública, se emprendió un proceso distribuido en tres fases: la primera fase buscaba proveer información en línea a los ciudadanos, por parte de todas las entidades destinatarias de esta Directiva Presidencial, la cual deberá estar finalizada a más tardar el 31 de diciembre de 2000. En la segunda fase se comenzaron a ofrecer servicios y trámites en línea a los ciudadanos, esta fase debería estar finalizada a más tardar el 31 de diciembre de 2001. La tercera, corresponde a los procesos de contratación en línea, la cual debería estar finalizada a más tardar el 30 de junio de 2002.

Según la CRT (Comisión de Regulación de Telecomunicaciones), Colombia

ha visto el crecimiento y fortalecimiento de Internet en los últimos años de la década del 90. Existen en el momento más de 50 ISP³, más de 300 Café Internet reportados, y más de 940 cabeceras municipales (86% del total de municipios)⁴ con Centros de Acceso Comunitario a Internet auspiciados por el gobierno colombiano a través del programa Compartel.

Los usuarios de acceso conmutado, registrados con los ISP existentes a finales del año 2001, incluidos los usuarios de líneas análogas y RDSI eran 230.962. Se estima que por cada suscriptor residencial hay tres personas que acceden al servicio, totalizando 692.076 usuarios aproximadamente. Bogotá, Medellín y Cali representan el 81% total del mercado. Las



3. ISP Internet Service Provider: Proveedor de acceso a Internet.

4. Fuente: COMPARTEL <http://www.compartel.gov.co>

5. Fuente: CRT. *Reporte de Internet en Colombia Informe Consolidado* Resolución 502/02 Diciembre 2002 Centro de Conocimiento del Negocio. Mayo de 2003, pág.14

capitales del eje cafetero y departamentos como Atlántico, Bolívar y Santander suman el 11%, dejando al resto del país el 8% de los suscriptores conmutados activos del país. El acceso a Internet vía cable se estimaba para el año 2000 en 8.872 suscriptores, incluidos usuarios residenciales y corporativos. El acceso vía red de cobre o radio se calculaba para el mismo año en 158.310. La demanda total en promedio es de 29.9 horas mensuales de navegación en la red por suscriptor.

Según la experiencia de los ISP respecto a las demandas de tráfico, el 70% tiene destino internacional, predominando Estados Unidos, y sólo el 30% se queda en Colombia. De este 30% la cantidad de dominios .co superaban los 9.000 para el año 2001, entre ellos el primer puesto correspondía a los de carácter comercial seguido, muy de lejos, por los de carácter gubernamental.

La CRT proyecta que si el crecimiento del sector continúa en forma similar, se logre para el 2005 un nivel de penetración del 7% de la población total del país. Pero el crecimiento de penetración de Internet puede ser más drástico gracias a los programas de la Agenda y el programa de telefonía e Internet social -Compartel-; pudiéndose esperar un acceso efectivo del 15% de la población nacional.

Debido a los cambios estructurales e institucionales que se han presentado en

Nombres de dominio .co según tipo Nombre	Total
com.	6944
Gov	730
Edu	620
Org	619
Net	249
Mil	47
Nom	9
TOTAL	9225

Fuente: Universidad de los Andes⁶

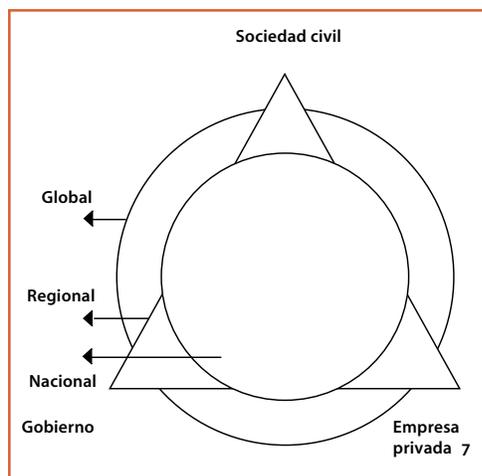
el proceso de adecuación, y que buscan cumplir con la implementación de la Agenda, los servicios que el Estado colombiano presta a sus ciudadanos en la Red se han mejorado, pero se requiere, para alcanzar 'el óptimo' de posibilidades, el desarrollo e implementación de nuevas posibilidades de interacción con el Estado, entre las cuales deben estar los 'Servicios Estatales en Línea', tales como: pagos de impuestos, adquisición de licencias y otros que por sus características puedan ofrecerse a través de la Red.

3. SECTORES

La estrategia del Estado en cuanto a la ejecución de las políticas relacionadas con la

6. Fuente: Universidad de los Andes. Network Information Center. <http://www.nic.co>

Agenda está dirigida a tres sectores fundamentales: la comunidad, el sector productivo y finalmente el Estado.



La formulación de políticas para el uso social de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs) requiere de la participación del Estado, la empresa privada y la sociedad civil. Sólo con la participación de los tres sectores, en forma conjunta y armonizada, se pueden articular políticas que respondan a los intereses de la sociedad en su conjunto⁸.

El objetivo fundamental al incluir a la “comunidad” dentro del desarrollo de la Agenda es el de tratar de introducir el uso masivo de medios telemáticos, en una sociedad que no tiene, en su gran mayo-

ría, la capacidad económica para hacerlo por cuenta propia. Es decir la política de modernización del Estado debe ir de la mano de una serie de estrategias que permitan que todos sus ciudadanos se vean beneficiados con estas nuevas implementaciones tecnológicas, y no tan solo aquellos que, dado su poder adquisitivo, pueden hacerlo más fácilmente.

De esta Tabla se desprende lo urgente que es para Colombia, hacer asequible para sus ciudadanos la obtención de tecnologías de la información de una manera más amplia y en definitiva, más económica. Aunque la misma Tabla ubica a Colombia en la quinta posición en el acceso a Internet en el mundo hispano parlante, es importante considerar las diferencias poblacionales y tecnológicas para tratar de te-

Usuarios de Internet dentro de las poblaciones hispano parlantes más populares, enero 2003

Poblaciones	Usuarios únicos
Total hispanos en EE.UU.	12,394,000
España	11,146,000
México	7,619,000
Argentina	3,216,000
Colombia	1,576,000

Fuente: comScore Media Metrix⁹

7. Ricardo Gómez, y Juliana Martínez. *Internet... ¿para qué? Pensando las TICs para el desarrollo en América Latina y el Caribe*, CID, Fundación Acceso. © 2001. <http://www.acceso.or.cr>

8. Ibidem.

9. CYBERATLAS. Active Internet Users Among Major Spanish-Speaking Populations Home, Work and University Locations, January 2003. http://cyberatlas.internet.com/big_picture/demographics/article/0,,5901_2178561,00.html#table1

ner una posición más cercana a la realidad. Es decir, que aunque en números netos aparezamos con una cifra importante en términos de penetración en la sociedad la cuestión es algo crítica, mientras en España los usuarios de Internet rondan el 30% de la población, en Colombia tan solo, alrededor del 4% de sus ciudadanos son usuarios activos de dicha tecnología.

Con la ejecución de esta política orientada hacia la sociedad en su conjunto, el gobierno espera brindar una mejora en la calidad de vida de los ciudadanos, en general, facilitando el acceso equitativo a estas tecnologías, brindando así, oportunidades para la educación -especialmente a distancia-, posibilidades de generación de empleo, un mayor y más variado acceso a la cultura y a la recreación, y al fin de cuentas hacer más justo y equitativo el acceso a las nuevas tecnologías. Y de esta forma ir solventando el vacío que nos aleja en cantidad de participación de países como Argentina, México o España.

Al confrontarse esto con la realidad nacional se puede ver que, aunque ha habido mejoras, la “infraestructura social” sigue siendo pobre, pues si se toman las trece principales áreas metropolitanas¹⁰, se observa que 5.586.384 personas utilizan computador (el 33.7%), pero de esta población tan solo 2.003.534 personas tie-

nen un computador en el hogar (el 35.9%)¹¹. Esto indica muy claramente la escasa penetración que tienen los computadores en la sociedad colombiana, dejando al país severamente rezagado en sus posibilidades de modernización y adecuación tecnológica.

Aunque en el sector productivo la cuestión es algo diferente, y la implementación tecnológica no está tan severamente rezagada, la intención de las políticas referentes a las nuevas tecnologías es fomentar el crecimiento y el aumento de la productividad, para de esta forma ampliar el acceso a los mercados tanto nacionales como internacionales y lograr así ser un soporte para la política de generación de empleo.

Sin ahondar mucho en el tema es claro que el sector industrial nacional está en una etapa incipiente de desarrollo hacia las nuevas tecnologías de la información, y que por esta misma razón, estamos separados en gran medida de países como México o España, donde el posicionamiento empresarial en Internet se encuentra mucho más adelantado y, por ende, su trabajo en los nuevos mercados está mucho más adelantado.

Aún así, se debe resaltar el papel que debe desarrollar el sector privado al poder ser el generador de soluciones técnicas y por la misma vía, brindar su experiencia

10. Áreas metropolitanas: Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Cúcuta, Ibagué, Manizales, Medellín, Montería, Pasto, Pereira y Villavicencio.

11. Cifras: DANE. Dirección de Metodología y Producción Estadística. *Medición de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones*. 2002.

empresarial para generar proyectos con sentido de responsabilidad social.

De cualquier forma el Estado está llevando a las compañías a hacer presencia de una u otra forma en Internet, es el caso de la Ley 794 de 2003 en la que los comerciantes, las sociedades civiles y comerciales, asociaciones y fundaciones que todavía no tengan una cuenta de correo electrónico, deberán abrir una antes del 9 abril, fecha en la que entrará en vigor. Esta reforma al Código de Procedimiento civil impone en su artículo 29¹² la obligación de poner una dirección electrónica en el

registro mercantil, para recibir notificaciones judiciales¹³. De esta forma, se “impone” la necesidad de modernización tanto a las entidades privadas como al Estado, pues ambas, al menos, deberán estar en capacidad de enviar y recibir correos electrónicos; y al mismo tiempo hacer más eficientes los trámites, al manejarse toda la correspondencia legal, vía correo electrónico -mucho más rápido y eficiente que el tradicional ‘patinador’ o mensajero que las instituciones suelen tener-.

Al observarse el sector estatal, en el caso colombiano, la promoción e implementa-

12. LEY 794 Artículo 29. El artículo 315 del Código de Procedimiento Civil, quedará así:

“Artículo 315. Práctica de la notificación personal. Para la práctica de la notificación personal se procederá así:

“1. La parte interesada solicitará al secretario que se efectuó la notificación y éste sin necesidad de auto que lo ordene, remitirá en un plazo máximo de cinco (5) días una comunicación a quien debe ser notificado, a su representante o apoderado, por medio de servicio postal autorizado por el Ministerio de Comunicaciones, en la que informará sobre la existencia del proceso, su naturaleza y la fecha de la providencia que se debe notificar, previniéndolo para que comparezca al Juzgado, a recibir notificación, dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de su entrega en el lugar de destino. Cuando la comunicación deba ser entregada en municipio distinto al de la sede del Juzgado, el término para comparecer será de diez (10) días; si fuere en el exterior, el término será de treinta (30) días.

En el evento de que el Secretario no envíe la comunicación en el término señalado, la comunicación podrá ser remitida directamente, por la parte interesada en que se efectúe la notificación. Si fueren remitidas ambas comunicaciones, para todos los efectos legales se tendrá en cuenta la primera que haya sido entregada.

Dicha comunicación deberá ser enviada a la dirección que le hubiere sido informada al Juez de conocimiento como lugar de habitación o de trabajo de quien debe ser notificado personalmente. Si se trata de persona jurídica de derecho privado con domicilio en Colombia, la comunicación se remitirá a la dirección que aparezca registrada en la Cámara de Comercio o en la oficina que haga sus veces.

“Una copia de la comunicación, cotejada y sellada por la empresa de servicio postal, deberá ser entregada al funcionario judicial o a la parte que la remitió, acompañada de constancia expedida por dicha empresa, sobre su entrega en la dirección correspondiente, para efectos de ser incorporada al expediente.

“2. Si la persona por notificar comparece al juzgado, se le pondrá en conocimiento la providencia, previa su identificación mediante cualquier documento idóneo, de lo cual se extenderá acta en la que se expresará la fecha en que se practique, el nombre del notificado y la providencia que se notifica, acta que deberá firmarse por aquél y el empleado que haga la notificación. Al notificado no se le admitirán otras manifestaciones que la de asentimiento a lo resuelto, la convalidación de lo actuado, el nombramiento prevenido en la providencia y la interposición de los recursos de apelación y casación.

“Si el notificado no sabe, no quiere o no puede firmar, el notificador expresará esa circunstancia en el acta; el informe del notificador se considerará rendido bajo juramento, que se entenderá prestado con su firma.

ción de una política de Estado referente a las tecnologías de la información viene totalmente dependiente del documento Conpes 3072- del 9 de febrero de 2000 y la Directiva 002 de agosto del mismo año de donde se han desprendido las implementaciones tecnológicas que se han hecho en el sector público en los últimos años.

El Estado colombiano busca a través de las tecnologías de la información facilitar el acceso del ciudadano a los servicios que presta el Estado, buscando hacer los trámites más simples y más ágiles. Por otro lado, pretende hacer la gestión de los organismos públicos más fácil y clara, permitiendo un desarrollo más eficiente de la actividad pública y, por otra parte, buscando de esta forma una ejecución más transparente en las actividades de los entes públicos.

Satisfacer las necesidades de los sectores antes mencionados es una tarea difícil, en especial en una sociedad que no posee una infraestructura bien desarrolla-

da y que no tiene recursos disponibles para una modernización rápida de la infraestructura existente, pero obsoleta. Ante esta situación el Estado colombiano ha desarrollado una serie de estrategias con las cuales se pretenden solventar de cierta manera estas graves deficiencias. Las estrategias son: acceso a la infraestructura, educación y capacitación, empresas en línea, fomento a la industria de la información, generación de contenidos y gobierno en línea.

Una de las estrategias más importantes para superar este inconveniente es la que en la Agenda se denomina como acceso a la infraestructura, en la que “el objetivo... es el de fortalecer la infraestructura nacional de telecomunicaciones y ofrecer acceso a las tecnologías de la información a la mayoría de los colombianos, a costos más asequibles”¹⁴.

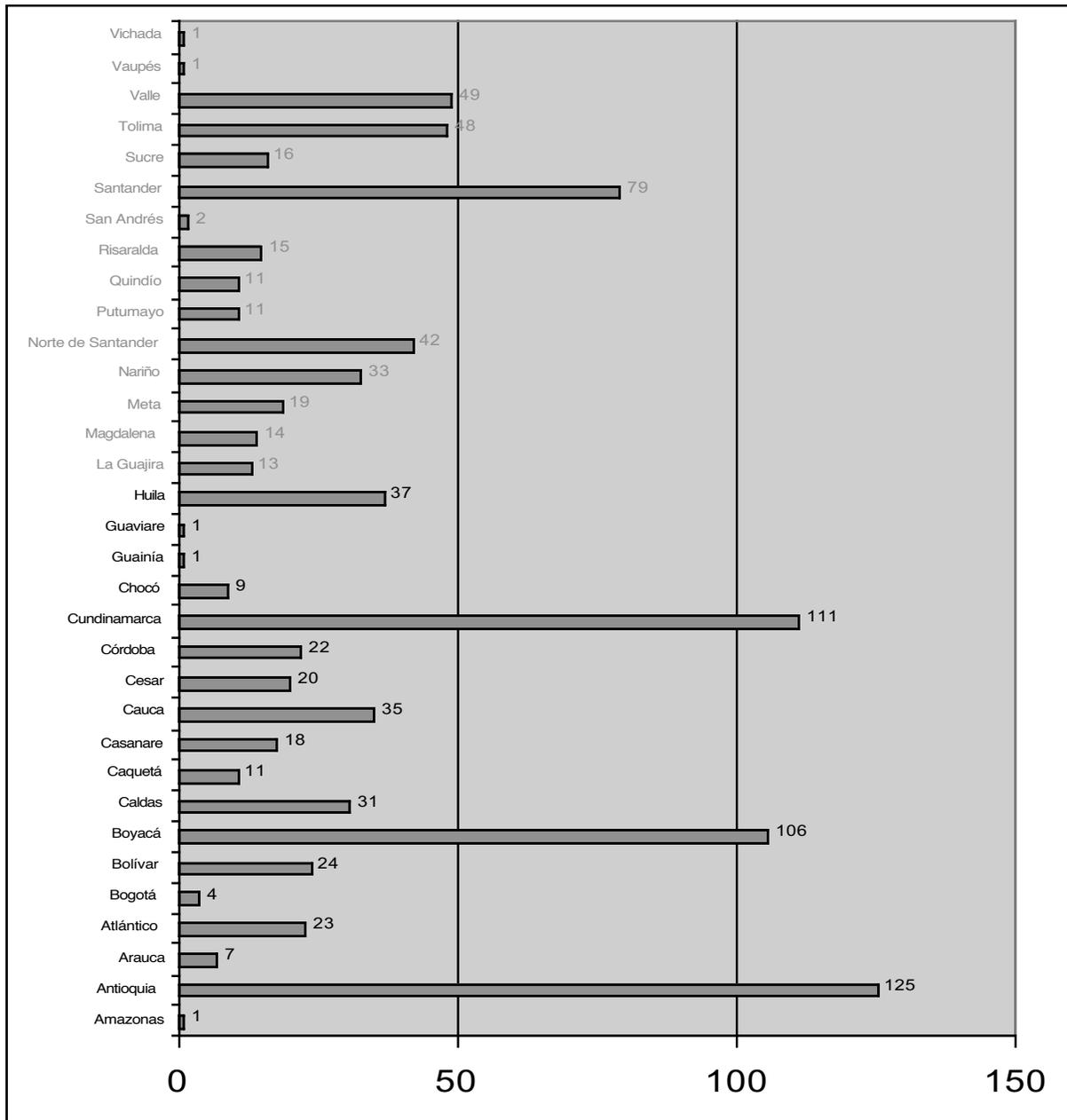
Dentro de este contexto, se han desarrollado por parte de entidades del Estado, programas con los cuales se busca

“3. Cuando el citado no comparezca dentro de la oportunidad señalada y el interesado allegue al proceso la copia de la comunicación y la constancia de su entrega en el lugar de destino, el secretario, sin necesidad de auto que lo ordene, procederá en forma inmediata a practicar la notificación por aviso en la forma establecida en el artículo 320.4. Si la comunicación es devuelta con la anotación de que la persona no reside o no trabaja en el lugar, o porque la dirección no existe, se procederá, a petición del interesado, como lo dispone el artículo 318. Parágrafo. Para efectos de las notificaciones personales, los comerciantes inscritos en el registro mercantil y las personas jurídicas de derecho privado domiciliadas en Colombia, deberán registrar en la Cámara de Comercio o en la oficina de registro correspondiente del lugar donde funcione su sede principal, sucursal o agencia, la dirección donde recibirán notificaciones judiciales. Con el mismo propósito deberán registrar, además, una dirección electrónica si se registran varias direcciones, el trámite de la notificación podrá surtirse en cualquiera de ellas.”

13. La intención de la Comisión primera de la Cámara de Representantes, según lo explican en informe de ponencia era que: «En el caso de personas jurídicas, el Proyecto ratifica la obligación legal de registrar direcciones para notificaciones judiciales, y la extiende a direcciones electrónicas, creándose unas reglas especiales para la citación virtual y la notificación virtual por aviso».

14. Agenda de Conectividad. *Agenda el Salto a Internet. Informe de avance 2000-2001*, pág. 20

Distribución de Centros de acceso comunitario
por departamento 2002¹⁵



lograr con mayor prontitud los objetivos antes enunciados. Uno de estos programas es Compartel, con el cual se busca proveer servicios de telecomunicaciones a cabeceras municipales, caseríos, corregimientos e inspecciones de policía, al mismo tiempo que se mejora la cobertura en dichas localidades y se promueve el desarrollo de servicios telemáticos en zonas rurales. Con este proyecto se pretende brindar acceso a minorías étnicas y población discapacitada.

Este programa busca dotar a los municipios de Colombia con una cobertura más adecuada de servicios de telefonía social orientada a proveer acceso universal¹⁶.

Para lograr esto se adelantó una licitación pública conjunta entre el Fondo de Comunicaciones y FONADE (Licitación Pública No. 001 de 1999). La segun-

da fase de este programa implicaría el facilitar el acceso a la telefonía directamente desde los hogares, para ello el Fondo de Comunicaciones y FONADE adelantaron conjuntamente las licitaciones públicas No. 001 y la No. 004 de 2000. Pero las propuestas que se recibieron no cumplieron con los requisitos establecidos y, por lo tanto, ambas licitaciones fueron declaradas desiertas. Lo que deja de cierta forma cojo el programa.

La tercera parte de este programa es Internet social que resulta siendo una de las partes más importantes de esta nueva tendencia, pues es la política que determinaría el acceso del grueso de los ciudadanos a esta tecnología y a los servicios que brindaría el Estado a través de ella. De esta forma se están creando los Centros de Acceso Comunitario a Internet¹⁷.

15. Fuente: CRT. *Reporte de Internet en Colombia Informe Consolidado* Resolución 502/02, diciembre de 2002 Centro de Conocimiento del Negocio. Mayo de 2003.

16. Acceso universal: la facilidad que tiene la población de acceder a servicios de telecomunicaciones a una distancia aceptable con respecto a los hogares. Servicio universal: el acceso generalizado a los hogares de los servicios básicos de telecomunicaciones, iniciando con el servicio de telefonía y posteriormente integrando otros servicios a medida que los avances tecnológicos y la disponibilidad de recursos lo permita. Fuente Agenda de Conectividad Op. cit.

17. “Durante el año 2000, el Fondo de Comunicaciones y el FONADE adelantaron de manera conjunta la Licitación Pública No. 003 para seleccionar un operador que, bajo la modalidad de aporte, instale, opere y mantenga durante 6 años (El período de obligación de operación y mantenimiento del servicio se disminuye con respecto a la primera fase por razones de tipo tecnológico, es más corto el tiempo de reposición de estos sistemas que los de telefonía). 270 Centros de Acceso Comunitario a Internet -CACI- en 261 cabeceras municipales. En el mes de septiembre de 2000, la Licitación fue adjudicada a la firma Rey Moreno S.A., que cuenta con el respaldo de Telefónica Data de España, quien solicitó un valor de aporte de \$19,849 millones, equivalente al 48% del máximo establecido en \$41,500 millones. El contrato de aporte suscrito con Rey Moreno S.A. en noviembre de 2000 también contempla el establecimiento y la operación de la infraestructura necesaria para ofrecer acceso local conmutado en ciudades y capitales departamentales que anteriormente no contaban con el servicio (40 ciudades con población superior a los 40.000 habitantes.)” Fuente: CRT. *Reporte de Internet en Colombia Informe Consolidado* Resolución 502/02, diciembre de 2002 Centro De Conocimiento del Negocio, mayo de 2003, pág. 24

Equipamiento de Centros de Acceso Comunitario a Internet¹⁸

CENTRO	CENTRO	CENTRO	CENTRO
Localidades	Cabeceras municipales con población menor a 30.00 habitantes	Cabeceras municipales con población entre 30.000 y 200.000 habs. y capitales departamentales < 30.000 habs.	Cabeceras municipales con población igual o superior a 200.000 habitantes
Servicios	<ul style="list-style-type: none"> • 3, 6 o 12 computadores • Impresión a color • Fax • Scáner • Cámara de video digital • 2 teléfonos públicos 		

La licitación para la implementación de los CACI (Centros de Acceso Comunitario) incluía 261 cabeceras municipales de las 1098 posibles.

Otro de los programas importantes que se ha desarrollado para la modernización del Estado en su conjunto, ha sido el proyecto de la Presidencia de la República y la Primera Dama de la Nación, con la participación del Ministerio de Comunicaciones, el Ministerio de Educación, el SENA y el gobierno de Canadá, conocido como Computadores para Educar.

Lo que busca este proyecto es darle un uso a la tecnología que entidades públicas y privadas y particulares ya no utilizan para reacondicionarlos y entregarlos a escuelas públicas en todo el país, en un acto de redistribución de la tecnología. Es

importante destacar que los computadores son donados por estas entidades o por personas naturales que, además del gesto generoso reciben un certificado de donación, con el cual obtienen un descuento en el impuesto de renta según el artículo 125 del Estatuto tributario.

La educación se vuelve, desde luego, un factor determinante en la institucionalización e implantación de las TICs en la sociedad y esto hace parte del proyecto general de la Agenda de Conectividad, con lo que se está buscando “integrar la pedagogía y las tecnologías de la información y comunicación de tal manera que enriquezcan los ambientes escolares y promuevan la innovación en los procesos de enseñanza y aprendizaje en la educación básica y media¹⁹. Las aulas de bilingüismo hacen par-

18. Fuente: CRT. *Reporte de Internet en Colombia Informe Consolidado* Resolución 502/02, diciembre de 2002, Centro de Conocimiento del Negocio, mayo de 2003.

19. Agenda de Conectividad. *Agenda el Salto a Internet. Informe de avance 2000-2001*, pág. 29.

Computadores para educar en cifras²⁰

Indicador	2000	2001	2002	2003	Meta	Acumulado
Computadores recibidos en donación	952	18.641	18.397	6.209	20.000	44.199
Computadores asignados a escuelas y colegios públicos	-	1.968	10.163	10.664	10.000	22.795
Computadores despachados a escuelas y colegios públicos ²¹	-	1.968	9.183	6.416	10.000	17.567
Escuelas y colegios públicos beneficiados	-	342	1.091	1.063	1.000	2.496
Departamentos beneficiados (acum.)	33	33	33	33	-	33
Municipios beneficiados (acum.)	-	156	467	683	-	683
Alumnos potencialmente beneficiados	-	127.224	405.852	330.593	311.000	863.669

te de esta iniciativa, en ellas se encuentra instalado el software “English Discoveries” de la empresa norteamericana Linguatronics con lo cual se busca mejorar el inglés de maestros del área generar multiplicadores de la enseñanza del idioma y del manejo pedagógico del software antes nombrado.

En conjunto con el Ministerio de Educación Nacional se creó la red SER (Servicios Educativos en Red), con la cual se pretende dar formación virtual a los docentes a través de cursos virtuales de actualización y mantener una información actualizada del sector educativo, donde se

20. Fuente: Computadores para Educar http://www.computadoresparaeducar.gov.co/cpe_en_cifras.html última actualización: junio 24 de 2003.

21. Computadores para educar busca asegurar que los computadores signados sean adecuadamente recibidos e instalados en las escuelas, por lo cual no despacha los equipos hasta que el aula de cómputo esté adecuada y lista para su instalación. La diferencia entre equipos asignados y equipos despachados corresponde a aquellos que están pendientes de la educación del aula para poder ser recibidos.

incluyan cuestiones como indicadores de calidad, estándares curriculares, capacitación y otras herramientas relacionadas.

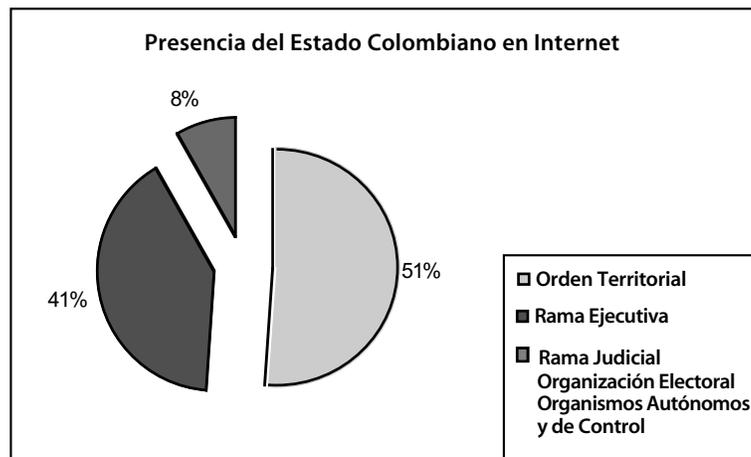
La última estrategia para tener en cuenta es la del *Gobierno en Línea*, con la cual se pretende mejorar la eficiencia y la transparencia del Estado promoviendo la oferta de información y de servicios. Derivada de la Directiva 002, esta estrategia se dividió en tres fases, información, trámites y servicios, y contratación. En este momento, según el Informe de la Agenda, el resultado de la primera fase es un posicionamiento en Internet de un 100% de las entidades públicas de orden nacional (201 entidades) y en este mismo informe se posiciona a Colombia en el mismo grado de implementación con países como Australia, Finlandia y Japón, al tiempo que

destaca las diferencias con otros países del continente como Argentina (78%), Costa Rica (91%) o Perú (9%).

La conformación de la presencia del Estado colombiano en Internet es de la siguiente manera: 496 sitios de Internet distribuidos de la siguiente forma: Rama ejecutiva: 205, Rama judicial, Organización electoral, Organismos autónomos y de control: 41, y de Orden territorial: 250²².

Además de lo anterior se creó un “Portal de información y Servicios del Estado Colombiano (PEC):

www.gobiernoonlinea.gov.co que tiene como finalidad prestar dos servicios indispensables, en primer lugar, acceso al directorio de todas las páginas Web del Estado colombiano y acceso a un motor de búsqueda... sobre todas estas páginas”²³.



22. Fuente datos: 20 Agenda de Conectividad.

23. Agenda de Conectividad

4. EN LATINOAMÉRICA

En la perspectiva latinoamericana el caso colombiano es bastante alentador en cuanto a su implementación técnica y en cuanto a sus resultados formales. Como se dijo anteriormente Colombia es uno de los pocos países en el mundo con el ciento por ciento de sus entidades, de orden nacional, ubicadas en la Red.

Uno de los casos más avanzados en cuanto a la implementación de políticas referentes al gobierno-e es Chile. Este gobierno ha logrado implementar 213 sitios Web de ministerios y servicios públicos, los cuales además de proporcionar información sobre el funcionamiento del servicio definen formas de interacción con la comunidad. En estos sitios, además de obtener información sobre trámites, se permite bajar formularios para trámites ante dichas entidades.

Por otro lado, el gobierno chileno ha lanzado el sitio www.tramitefacil.gov.cl En esta página se puede obtener información, desde un mismo lugar, de 1.400 trámites de los distintos servicios públicos, realizar más de 80 trámites en línea y obtener un número importante de formularios²⁴.

Es fundamental destacar que la centralización de trámites para el ciudadano hace

la cotidianeidad de éste mucho más cómoda. En términos físicos conocidos se denominaría como ventanilla única: un sitio donde el ciudadano llega y hace todos sus trámites ante el Estado, sin tener que ir de dependencia en dependencia. Esto además, de ser cómodo para el ciudadano aumenta la eficiencia y reduce los costos, tanto para el Estado al disminuir papelería y empleados como para las empresas y los particulares al disminuir los costos de movilización, personal, documentación y tiempo.

Es de resaltar, además, que según el informe preparado por Darrell M. West del Centro para las Políticas Públicas de la Universidad de Brown, Chile se encuentra con Bahamas, Corea del Sur y Vanuatu como los únicos cuatro países que en este momento en el 100% de sus Websites prestan alguna clase de servicio.

La página del gobierno chileno www.gobiernodechile.cl ha sido calificada, según este informe, como una de las mejores del mundo, pues tiene elementos tan sofisticados como video-chat²⁵ e información en vivo sobre la situación de las vías y los niveles de congestión.

En el resto de Sur América, Brasil y Argentina sobresalen en su capacidad para el gobierno en línea como lo muestra el *Informe de Naciones Unidas*²⁶ sobre el tema.

24. Fuente: AGENDA GOBIERNO ELECTRÓNICO 2002 – 2005 Santiago de Chile Octubre 2002. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Proyecto de Reforma y Modernización del Estado

25. video-chat: expresión anglosajona que se usa para identificar conversaciones con imagen, en vivo, a través de Internet.

26. UNDPEPA/ASPA. *Benchmarking E-government: A global perspective*. 2001.

Otros países que han mostrado buenos resultados son Uruguay, Venezuela y Colombia. El caso mexicano es bastante bueno y podría decirse que muy cercano al chileno en cuanto a la gran capacidad desplegada en Internet y a la variedad de información y trámites que se pueden realizar en línea.

Argentina es destacada en la página Web del Banco Mundial²⁷ por tener una buena iniciativa a favor de la transparencia en la ejecución de recursos públicos. En su página www.cristal.gov.ar se puede encontrar toda la información referente a los recursos públicos, no sólo en términos de cantidades, sino que también se incluyen todos los procesos administrativos relacionados con dichos recursos. Además, tiene una serie de datos que permiten al ciudadano mantener un control real sobre el manejo que el Estado da a los recursos de los contribuyentes, por ejemplo, se encuentra información sobre las tesorerías, el estado e ingreso de los empleados públicos, oficiales o de las fuerzas militares, sus pensiones y demás beneficios.

Aparece, entonces, Latinoamérica como un continente tratando de utilizar la tecnología no solo para solventar su atraso, sino también como una herramienta que le permite solucionar en cierta forma, muchos de sus problemas.

5. SISTEMA IMPOSITIVO

Uno de los trámites que se puede realizar en línea es el pago de impuestos y contribuciones, tanto por particulares como por entidades privadas. Y es aquí dónde se puede comenzar a ver en términos reales lo que está significando para la sociedad la aparición del gobierno-e y si éste le genera algún beneficio cierto.

Las consideraciones frente al sistema impositivo en línea van más allá del simple pago de impuestos, pues incluyen consideraciones referentes a la identidad de quien tramita la solicitud y la seguridad misma de este trámite. Por otro lado, hay que tener en cuenta el seguimiento que se hace a dicha declaración de impuestos y como se liquida y paga dicha declaración.

Yendo más allá de los asuntos meramente técnicos, la identidad del declarante y como éste se identifica ante la administración de impuestos es un proceso que implica decisiones de política y seguridad en Internet que van más allá de un simple proceso deliberatorio, pues pueden implicar costos al Estado o al usuario que pueden incentivar o no el uso de esta tecnología. Esto tiene que ver con el control fiscal de los ingresos del Estado y saber así quién se encuentra al día con sus obligaciones tributarias y quién no. Iden-

27. www.worldbank.org.

tificación de datos personales, acceso con *password* y certificado digital, son algunos de los métodos que se utilizan en la actualidad para identificar al que tributa (sea a la persona o a su máquina).

En cuanto a la declaración misma del impuesto las opciones radican desde el simple acto informativo de cuándo y cómo pagar los importes, hasta guías y tutorías personalizadas que permiten al usuario hacer la declaración en forma adecuada. Esto avanza un poco más cuando dicho formulario es electrónico y puede ser tramitado directamente en línea. La última fase de este proceso, y su versión más avanzada, es cuando el pago de dicha declaración de impuestos se puede hacer directamente en línea

con cargo a cualquier tarjeta –crédito o débito- o a cuentas bancarias previamente registradas para tal fin, o de cualquier otro sistema de convenios bancarios.

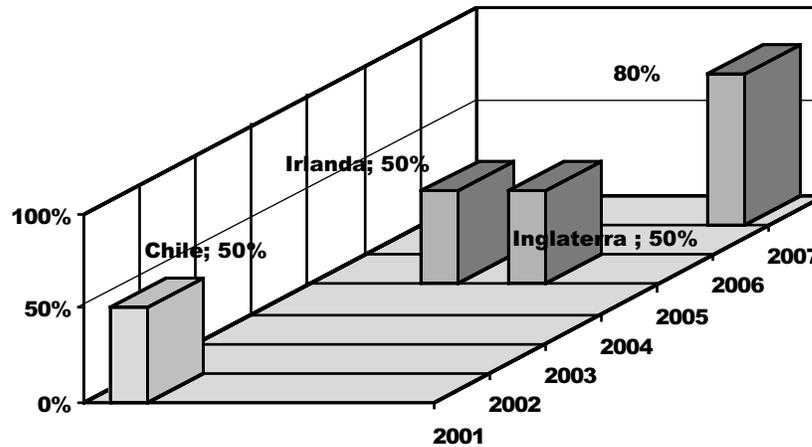
El seguimiento a dicha declaración que pueda hacer el contribuyente es importante tanto para él como para el Estado, pues permite llevar un control de qué sucede con la declaración de impuestos, en qué estado se encuentra, si ha sido aceptada o no y, finalmente, obtener un recibo. Por otro lado, los estados han buscado como estimular el uso de estas tecnologías entre sus ciudadanos, incluidos descuentos por pagar (Inglaterra) o las multas referentes a los errores “honestos” en la declaración por el mal manejo del software (Inglaterra).

Identificación de países con mayor avance en declaraciones de renta por Internet (ordenados según desarrollo)

País	Factor	Aplicación
Irlanda	Autenticación	Autentica el contador
	Envío	Formulario electrónico y software
	Seguimiento	ver estado, cartas y comprobantes de pago
	Pago	Pago electrónico diferido
Estados Unidos	Seguimiento	E-mail con ayuda para corregir declaración
	Pago	Tarjeta de crédito con pago diferido
Inglaterra	Autenticación	Password o PKI indistintamente
	Seguimiento	Email 48 después confirmando o rechazando la declaración
Australia	Envío	Software confecciona la declaración a partir de preguntas
Canadá	Envío	Software comercial y formulario electrónico
España	Autenticación	Password o PKI indistintamente
Singapur	Pago	Pago electrónico. Tarjeta de crédito, tarjeta de débito

Fuente: Servicio de Impuestos Internos de Chile.

Metas proyectadas en % de declaraciones de renta por Internet, según el Servicio de Impuestos Internos de Chile



Fuente: Servicio de Impuestos Internos www.sii.cl

Como el gráfico muestra, son muy pocos los países que tienen unos trámites avanzados frente la administración de impuestos local. Cabe destacar que este mismo gráfico resalta una ventaja de temporalidad del Servicio de Impuestos Internos (SII) de Chile, respecto a otros países más avanzados, pues cuentan ya con el 50% de la población declarando renta en Internet, mientras que países como Inglaterra e Irlanda aspiran a lograr ese objetivo en el 2005.

6. PROBLEMÁTICA

Cuando se observan los grandes avances tecnológicos y administrativos alrededor del mundo y en particular en el caso colombiano, se ve el progreso de las institu-

ciones y su desarrollo en Internet; todo podría llegarse a considerar muy bueno. Sin embargo, e infortunadamente, todavía existen grandes dificultades que demuestran una vez más la deficiencia de los estados latinoamericanos y su retraso frente a otras naciones en términos políticos, económicos y tecnológicos.

El primer fallo se encuentra en la escasez de infraestructura para el desarrollo del gobierno en línea. En la Tabla anterior se puede observar con mucha claridad la poca cobertura que tienen los servicios de telefonía fija en Sudamérica donde, por ejemplo, en Paraguay cinco de cada 100 personas tiene teléfono fijo, al mejorar un poco se llegará hasta un máximo de casi 28 líneas por cada 100 habitantes, como es el caso de Uruguay.

En el caso colombiano la situación no es tan crítica como en el paraguay, pero en este momento el cubrimiento sigue siendo bastante bajo, aunque el proyecto Compartel del cual ya se habló antes ha tratado de mejorar esta condición brindando servicios de acceso comunitario.

Si la situación se presenta con estos niveles de precariedad, siendo un invento bastante viejo y con bastante tiempo de desarrollo e implementación en América Latina, poco ha de esperarse de las nuevas tecnologías y su cubrimiento. Más cuando se tiene en cuenta que la población en Latinoamérica se está volviendo urbana rápidamente y la infraestructura de las ciudades no ha sido capaz de absorber estos

fenómenos migratorios, dejando a los nuevos ciudadanos sin cobertura de servicios. Es decir, que un país con una población urbana del casi 74% y con tan solo una densidad de líneas del 17% permite inferir que el problema de desarrollo e infraestructura no está dado por las dificultades geográficas, sino por simple carencia de cubrimiento, aún en las mismas ciudades.

Este tema es fundamental, pues la mayoría del acceso a Internet que se hace en Suramérica es de forma conmutada (telefónica) y si la cobertura no es suficiente el acceso se ve obviamente restringido.

El siguiente punto crítico es el acceso a la tecnología. La posibilidad de obtener un computador personal, para la casa, en

País	Medida de presencia en la Web	PC's /100	Int Host/ 10000	% de Pob en lines	Líneas Tele /100	Tele móvil/100	TV's /1000	Índice Desarrollo humano	Índice de acceso a la info.	Pob Urbana como Pob Total.
Argentina	3.25	5.13	72.98	10.5	21.32	16.34	289	.842	.916	89.6
Bolivia	3.25	1.23	1.59	2.1	6.17	5.16	115	.648	.833	61.9
Brasil	4	4.41	51.53	7.1	18.18	13.63	316	.750	.667	80.7
Chile	3.25	8.55	49.11	12.5	22.12	22.36	232	.825	.833	85.4
Colombia	3.25	3.37	11.06	3.3	16.92	5.33	217	.765	.500	73.5
Ecuador	2.75	2.01	0.18	1.5	10.00	3.81	293	.726	.667	64.3
Guyana	2.5	2.45	0.69	1.1	7.49	0.33	59	.704	.833	37.6
Paraguay	2.75	1.12	2.36	1.3	5.00	19.55	101	.735	.583	55.3
Perú	2.5	3.57	4.17	1.5	6.37	4.02	144	.743	.583	72.4
Surinam	2.5	1.10	0.24	3.0	18.06	9.84	217	.758	.916	73.5
Uruguay	3	9.96	162.02	12.8	27.84	13.19	242	.828	.999	91.0
Venezuela	3	4.55	6.68	5.7	10.78	21.75	185	.765	.500	86.6
Promedio Regional	3.00	3.95	30.22	5.19	14.19	11.28	200.83	.760	.740	72.65

Fuente: UNDPEPA/ASPA. *Benchmarking E-government: A global perspective*, 2001

toda Latinoamérica se ve claramente restringido por la calidad de ingreso de los ciudadanos. Al ser casi toda la tecnología referente a Internet importada, los costos para los usuarios en general, son muy altos y hacen que el acceso se restrinja a estratos con un poder adquisitivo elevado, dejando de esta forma a gran parte de la población fuera de cobertura.

Además de lo anterior, y por los mismos costos de la tecnología, aún para aquellos que pueden acceder a ella, mantenerse actualizado es costoso por lo que quienes poseen alguna clase de PC están sometidos a periodos de obsolescencia relativamente largos.

Ahora bien, si se supone un individuo con línea telefónica, con computador con MODEM y con un proveedor de acceso a Internet, se supondría que dicho individuo estaría en capacidad de beneficiarse del gobierno en línea. En este momento aparecen dos variables nuevas para considerar: la cultura y la realidad económica.

En el informe de la UNDPEPA se deja claro que “más del 75% de las economías de los países... se encuentran substancialmente soportadas en el efectivo. En la mayoría de estas sociedades el uso de las tarjetas de crédito está reservado para una minoría privilegiada. En consecuencia la necesidad de realizar transacciones en línea puede no

ser tan grande como la necesidad de obtener información confiable”²⁸.

Es, entonces, como el desarrollo del gobierno en línea se ve truncado en nuestros países por unas situaciones socioeconómicas preexistentes y que no son fáciles de modificar en el corto o mediano plazo.

En términos culturales la cuestión es un poco más delicada, pues recurre normalmente a estereotipos y a prejuicios normalmente asumidos. De cualquier forma, es importante hacer referencia a los hábitos de la sociedad y cómo éstos pueden influir en el desarrollo de un gobierno en línea eficiente y eficaz. Considerando el punto del sistema tributario, es importante tener en cuenta el hábito de pago de los contribuyentes, pues nada se logra desarrollando un sistema altamente sofisticado y eficiente para el pago de tributos, si los ciudadanos tienen la costumbre del no pago. Con todo, el sistema del gobierno-e se puede hacer el mismo análisis, pues en el corto y mediano plazo, los usos y costumbres de una sociedad no varían mucho, pero si pueden afectar y determinar el cómo y el hacia dónde se dirige una política de Estado como la implementación de servicios en Internet.

Traspasando un poco el utilitarismo puro del concepto de gobierno-e, y tratando de acercarse más a la política de

28. Traducción libre del autor: “the national economies of over 75% of the countries indexed are substantially cashed based. In the majority of these societies, credit-card use is still reserved for a select and privileged minority. Consequently, the necessity for online transactions in such countries may not be as great as the need for reliable information”. Fuente: UNDPEPA/ASPA. *Benchmarking E-government: A global perspective*, 2001.

Estado, es importante cuestionar la forma en que se implemente y desarrolle el gobierno-e, pues parece muy sencillo que tienda a la creación de portales y páginas Web orientadas únicamente a la prestación de servicios; dejando de lado el desarrollo cívico de la sociedad. Es decir, si el Estado se orienta exclusivamente a prestar servicios, los ciudadanos se transforman en clientes, desligándolos del gobierno y de la participación política.

Se puede decir, al final de esta revisión general sobre el estado del arte del gobierno-e en Colombia y en otros países que, aunque el esfuerzo ha sido notable en términos de implementación por parte del estado como tal; el acceso y disfrute de dicho esfuerzo se encuentra restringido a un porcentaje muy bajo de la población que no se encuentra cubierto por una serie de restricciones de infraestructura y presupuesto que si cobijan a la mayoría de ésta. Haciendo esto que el esfuerzo del estado no sea beneficioso para la sociedad en su conjunto si la implementación del gobierno-e no se une a una iniciativa más agresiva en términos de mejora de infraestructura y acceso a la tecnología y de esta forma tratar de reducir el espacio que se para a los ciudadanos por el simple hecho de su capacidad adquisitiva.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial. *El Estado en un mundo en transformación*. Washington D.C. 1997.
- Cohen, Steven. y Eimicke, William. *The Use of the Internet in Government Service Delivery*. The PricewaterhouseCoopers Endowment for the Business of Government. E-Government Series. February 2001.
- www.crt.gov.co
- Comisión Nacional de Regulación de Telecomunicaciones. *Reporte de Internet en Colombia Informe consolidado* Resolución 502/02, diciembre 2002, Centro de Conocimiento del Negocio. Mayo de 2003.
- COMPARTEL <http://www.compartel.gov.co>
- CYBERATLAS. Active Internet Users Among Major Spanish-Speaking Populations Home, Work and University Locations, January 2003. http://cyberatlas.internet.com/big_picture/demographics/article/0,,5901_2178561,00.html#table1
- DANE. Dirección de Metodología y Producción Estadística. *Medición de las tecnologías de la información y las comunicaciones*. Estadísticas e indicadores del sector Estado. 2002.
- Gabaldón, Arnoldo José. “Desarrollo sustentable y democracia”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 23, junio 2002.
- Gómez, Ricardo y Martínez, Juliana. *Internet... ¿para qué? Pensando las TICs para el desarrollo en América Latina y el Caribe*. Fundación Acceso. © 2001. <http://www.acceso.or.cr>
- Internet Statistics. *Growth and Usage of the Web and the Internet*. <http://www.mit.edu/people/mkgray/net/>

- Ley 794.
- Muller, Pierre. *Las Políticas Públicas*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2002.
- Pimienta, Carlos César. “Respuestas de los liderazgos internacionales y de la Sociedad de la Información frente a la pobreza”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* núm. 20, Junio 2001.
- Sancho Royo, David. “Gobierno electrónico y participación: factores de éxito para su desarrollo”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 25, febrero 2003.
- Subdirección de Administración, Departamento de Comunicaciones y Marketing SII (Servicio de Impuestos Internos). *Estudio Comparativo. Declaraciones de Renta por Internet en las Administraciones Tributarias de diferentes países*, Santiago, Chile 2001.
- UNDPEPA/ASPA. *Benchmarking E-government: A global perspective*, 2001.
- Vargas Velásquez, Alejo. *El Estado y las políticas públicas*, Bogotá, Almudena Editores, 1999.
- West, Darrel M. *Global E-Government, 2002*. Center for Public Policy, USA, Rhode Island Brown University, 2002.
- Winograd, Morley A. “La gobernanza en la era de la información ¿Qué hacer y cómo hacerlo?”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 22, febrero 2002.