



Informática de gestión: herramienta para la transformación de la administración pública*

Gladys S. Rodríguez **

Resumen

Uno de los sectores informáticos que registran un desarrollo más decidido en los últimos años es el que se refiere a la informática de gestión, *la Ofimática o la Burótica*, denominaciones que involucran una Automatización de la Oficina. Esta tarea ha sido trasladada a las dependencias públicas, de allí que se esté desarrollando un fenómeno conocido como gobierno en línea (e-gob.). En este trabajo se pretende establecer el presente y futuro de la informática de gestión, se describe el plan de tecnologías de información y comunicación en Venezuela, se exponen los ejes de impacto de la informática jurídica de gestión en la Administración Pública y, finalmente se reflexiona acerca de algunos portales de gobierno nacional. La metodología empleada es de tipo descriptiva-explicatorio, partiendo de fuentes bibliográficas y hemerográficas, así como, la aplicación de un instrumento a los portales descritos a nivel de gobierno nacional. Se concluye que las Tecnologías de Información y Comunicación favorecen la actividad de autoservicio o e-servicio, pero aún se está en proceso de verificación sobre la participación o e-participación y control social a través de estos escenarios digitales.

Palabras clave: informática de gestión, plan de tecnologías de información y comunicación, administración pública, e-servicios, e-participación.

* Trabajo de Avance del Proyecto de Investigación intitulado: Modelo de Formación Combinado (B_Learning) para la Asignatura Informática Jurídica mediante el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs). 2008-2009.

** Profesora e Investigadora adscrita a la Sección de Informática Jurídica y Derecho Informático. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad del Zulia. PPI Nivel II. gr1970ve@yahoo.es.

Computer Science for Management: a Tool for Transforming Public Administration

Abstract

One of the computer sectors that has registered a more decided development in recent years is management computer science, office informatics or bureau informatics, titles that involve office automation. This activity has moved to public dependencies; from there, a phenomenon is developing known as government online (e-gov). This study intends to establish the present and future of management computer science. It describes the plan for information and communication technologies in Venezuela, explains the impact axes for legal computer science in public administration management and finally, comments on some national government portals. Methodology is of the descriptive-explanatory type, using bibliographic sources and periodicals, as well as applying an instrument to the portals described at the national government level. Conclusions are that information and communication technologies favor self-service or e-service, but verification of participation or e-participation and social control through these digital scenes is still in process.

Key words: management computer science, plan for information and communication technologies, public administration, e-service, e-participation.

Introducción

En la sociedad actual la tecnología ha venido asumiendo un rol fundamental, ha penetrado en casi todos los ámbitos de la vida social. Especialmente con el arribo de Internet, la principal cara de las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs en adelante), son incalculables las funciones que pueden realizarse desde la comodidad del hogar o desde centros de comunicación de acceso público y privado. Temas como la protección de los datos, los delitos en la red, la seguridad de las transacciones y hasta el tema de la lectura en la era digital, cuyo debate trasciende entre el peligro de convertir a una sociedad en ciudadanos autistas, con poca concentración y por ende baja comprensión; hasta quienes aseguran que sólo se trata de una nueva y muy especial forma de leer y escribir; son algunas de las preocupaciones de quienes navegan por la red. Sin

embargo, apenas se inician estudios en este sentido. Por otra parte, hoy, gracias a las TICs se cuenta con una nueva concepción de autoservicio, especialmente en la banca o comercio en línea y que pretende extenderse al resto de los servicios, siendo una de estas categorías de servicios los ofrecidos por la propia Administración Pública, a través de portales de gobierno que ofrecen desde poco o muchos servicios públicos en forma parcial o total hacia el administrado y, con una posibilidad creciente de control social.

1. Informática jurídica de gestión: presente y futuro

Algunos autores (Solano, 1997; Téllez, 1998) consideran que la informática jurídica de gestión es el método o el sistema empleado que hace de toda actividad jurídica algo estructurado, algo más simple y efectivo. Vista desde esta perspectiva la informática jurídica, cuya finalidad es hacer más efectiva las organizaciones, se ha convertido en una de las últimas esperanzas para la Administración Pública, pues consiste en trasladar los principios informáticos: accesibilidad, autenticidad, integridad, confidencialidad, no repudio, control y transparencia, hacia el trabajo o la actividad de la oficina pública. En cierta forma, Solano destaca (1997: 202), "...es la aplicación de una metodología sistémica en el procesamiento de datos a fin de procurar su agilización por medio del uso de equipos técnicos adecuados para desarrollar sistemas de información que la racionalicen, liberando de paso al usuario de dispendiosos trámites administrativos".

El presente de la informática jurídica de gestión es desafiante, consiste en una misión de conjunto sobre el proceso transformador del Estado y sus distintos órganos centrales y descentralizados desde la perspectiva de las relaciones profundas entre la informática y la política. Los sistemas de información constituyen el servicio de los servicios porque deben estar en la base misma del diseño y de la aplicación de los sistemas de información; esto requiere una plataforma además de tecnológica y, de lineamientos claros en la política, de un cambio en la organización desde el punto de vista humano. Por ello el futuro de la informática jurídica en la Administración Pública de no tomarse las medidas normativas e institucionales, puede producir efectos nocivos sobre la Administración y existe el riesgo, según Pérez Luño (1996), de que se convierta en uno de

sus males endémicos. Para evitarlo, se requiere que el Estado auspicie y estimule instrumentos de poder adecuados a los problemas que deben resolverse.

Algunas experiencias en la Administración Pública a nivel comparado, caso de Brasil, Chile, Perú, México, Ecuador, Estados Unidos, Canadá, y el propio Continente Europeo, cada uno a través de sus *Web sites* oficiales, llevan a evidenciar, que es este escenario, uno de los campos más fértiles para la aplicación de la informática. En el caso de Venezuela se ha venido invirtiendo en equipamiento y *software* así lo demuestran cifras de *International Data Corporation* (IDC en adelante). Su Directora Judith Gil, en Venezuela, afirma: "...antes de 2000 el crecimiento de Venezuela en América Latina estaba dentro de los más altos en cuanto a inversiones de Tecnologías de Información, alcanzando entre un 18 y 25% hasta 2001". Asimismo asegura IDC que:

Entre 2000 y 2001 las Inversiones de TICs en el país estaban en US\$2.000, cifra que fue descendiendo en los años posteriores, hablamos de 2002, 2003, años en que hubo un ambiente de incertidumbre en el país y se acrecentó la crisis bancaria, entre otros factores que afectó las inversiones en el mercado de TICs; 2003 no fue mucho mejor, fue el año del paro petrolero y las inversiones en TICs descendieron a US\$600 millones, siendo el mercado de hardware el sector que más sufrió y en el que no se hicieron mayores inversiones. En 2004-2005 las inversiones en TICs en Venezuela fueron aumentando, hasta elevarse en 2006 a US\$1.761 millones. De acuerdo a unos datos recogidos a nivel Latinoamericanos por esta empresa, puede verse que el país que mayores inversiones en TICs realiza en la Región es Brasil, seguido de México y Otros, pero sorprendentemente Venezuela ha sido el país en el que el crecimiento de las inversiones de TICs entre 2006-2008 se ubican en un 55%, considerando que había elevado sus inversiones de US\$600 millones a US\$2.426 en 2007, previéndose se eleven a US\$2.726, este año 2008 (Santambrogio, C, en: www.tecnologiahechapalabra.com, 2008).

Por su parte, la política actual del gobierno nacional ha incorporado al Centro Nacional de Tecnologías de Información (CNTI en adelante), como organismo difusor de las Tecnologías de Información y Comunicación, de allí que ha desarrollado una herramienta para la generación au-

tomática de portales oficiales, la cual permite de forma fácil, rápida y sencilla la creación y publicación de sitios *web* en Internet, con la finalidad de apoyar a organizaciones gubernamentales y no gubernamentales a tener presencia en la red. A su vez, es un aporte al desarrollo tecnológico de las instituciones, el cual responde a las necesidades de información de cada una de ellas. La actividad que se desarrolla desde este organismo público se centra en tareas de gestión y procesamiento de datos, siendo esta etapa inicial necesaria para una posible toma de decisiones y actividades de planificación a partir de sistemas y redes de computación.

2. El Plan de Tecnologías de Información y Comunicación en Venezuela

Incorpora en sus Lineamientos, Políticas y Estrategias, el conjunto de elementos que faciliten el despliegue de una Plataforma Nacional de Tecnologías de Información, que democratice el acceso a la información y el conocimiento, con el apoyo de las TICs y las posibilidades que brinda la Internet. En este orden de ideas, el Plan Nacional de Tecnologías de Información y Comunicación de Venezuela comparte la declaración de la Organización de la Naciones Unidas que sostiene la visión de una sociedad "...dotada de habilidad, capacidad y pericia para generar y captar nuevos conocimientos y tener acceso a la información, a los datos y a los conocimientos, absorberlos y utilizarlos eficazmente con el apoyo de las TICs".

El Plan Nacional plantea 27 proyectos que requieren una inversión aproximada de \$ 48.546.511,62. Los lapsos de ejecución de este Plan, que arrancó en el año 2000, son a corto plazo: 1 año; mediano plazo: 4 años; y, largo plazo: 6 años. Ahora bien en qué consisten sus líneas estratégicas.

2.1. Lineamientos estratégicos del Plan

1. Desarrollar y consolidar una plataforma nacional de tecnologías de información que permita fortalecer las capacidades humanas y mejorar la calidad de vida.

Acá se inscriben el Plan Nacional de Telecomunicaciones, que incluye la creación de un Fondo de Investigación y Desarrollo de las Telecomunicaciones y el Fondo de Servicios Universales, que permitirán crear

mecanismos institucionales que incentiven la participación del sector privado para democratizar el acceso a las nuevas tecnologías.

2. Crear una adecuada base de recursos humanos en tecnologías de información mediante la formación masiva para que los usuarios se apropien de una cultura tecnológica.

Prevé articular las diversas iniciativas en TICs con las políticas educativas del Estado, se hace especial énfasis en la formación de técnicos e ingenieros en TICs y en desarrollar un programa masivo de introducción y uso de las TICs en todos los niveles y modalidades del sistema educativo nacional público (educación formal y no formal).

3. Acelerar la modernización del Estado mediante el uso masivo de las TICs, con la finalidad de facilitar la comunicación intra e intergubernamental y con la sociedad en general, e incrementar la calidad en la prestación de servicios públicos a los ciudadanos, instituciones y organizaciones.

En este sentido, se indica que el Estado debe dar el primer paso hacia su propia modernización mediante la introducción y uso masivo de las TICs¹ para la automatización de sus procesos, prestar sus servicios en línea, implantar la comunicación intra e intergubernamental, y con la sociedad (gobierno electrónico).

Se contempla desarrollar un programa masivo de introducción y uso de las TICs en la administración pública central y descentralizada: equipamiento con TICs y formación de recursos humanos para su uso; e implantar el gobierno electrónico en todos los ámbitos para proveer servicios públicos en línea, y para la comunicación entre todos los organismos de la administración pública y de éstos con la sociedad.

1 Decreto N° 825 Gaceta Oficial N° 36.955 de fecha 22 de mayo de 2000. Artículo 1°: Se declara el acceso y el uso de Internet como política prioritaria para el desarrollo cultural, económico, social y político de la República Bolivariana de Venezuela. Artículo 3°: Los organismos públicos deberán utilizar preferentemente Internet para el intercambio de información con los particulares, prestando servicios comunitarios a través de Internet, tales como bolsas de trabajo, buzón de denuncias, trámites comunitarios con los centros de salud, educación, información y otros, así como cualquier otro servicio que ofrezca facilidades y soluciones a las necesidades de la población. La utilización de Internet también deberá suscribirse a los fines del funcionamiento operativo de los organismos públicos tanto interna como externamente.

4. Promover las tecnologías de información y comunicación en el sector productivo, público y privado, a fin de elevar su productividad y competitividad en el marco de la economía digital mundial.

Entre sus objetivos destacan promover los mercados en la nueva economía digital mediante un adecuado marco jurídico y regulatorio; así como establecer mecanismos de fomento que permitan la difusión de las TICs en las pequeñas y medianas empresas (Pyme en adelante) y la generación de nuevos emprendedores puntocom.(www.gobiernoenlinea.com.ve).

Dentro de la política aludida, se incluye la búsqueda de una mayor transparencia administrativa, entre otros medios, mediante la apertura de bancos de datos públicos, (por ejemplo, contienen bases de datos, entre otros organismos públicos los siguientes: Oficina Nacional de Identificación y Extrajenría (ONIDEX), Servicio Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT), Comisión de Administración de Divisas (CADIVI), Consejo Nacional Electoral (CNE)) a la consulta directa vía computadora. Las TICs pueden contribuir a poner fin a una tradición de secreto, ineficiencia y burocracia de la administración pública, poco compatible con las exigencias actuales de prestación de servicio eficiente y toma de decisiones efectivas propias de una organización estatal moderna, plural, participativa y democrática (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999: artículo 2).

3. Ejes de impacto de la informática jurídica de gestión en la administración pública

Diversas cuestiones específicas ha significado la incursión de la informática en el ámbito de los actos administrativos, la organización y el control de los mismos, así lo sostiene Correa *et al.* (1994) y, se expone a continuación:

1. Motivación a los actos administrativos

La simplificación que acarrea el uso de las TICs se extiende también a la presentación de los resultados del procesamiento que realiza. El riesgo emergente es el empobrecimiento en la motivación de las decisiones de la administración. Maisl (1983) plantea, la hipótesis del trazado de una ruta definida por computadora que implique ciertas expropiaciones. Los

expropiados, añade el autor, tienen derecho de conocer el programa de computación, pues sería grave que el ciudadano sólo reciba el resultado final sin tener los medios para controlar cómo y a partir de qué datos han sido obtenidos. Aquí se pone en evidencia algunas de las ventajas del uso de las TICs en la Administración Pública, como lo es el control social y la transparencia de los procesos, pues no sólo se simplifica, siendo esta otra ventaja, sino se logra monitorear y tener control sobre los actos de la administración.

En Venezuela se publicó en Gaceta Oficial Extraordinaria No. 5.891 el Decreto N° 6.265 de fecha 22 de julio de 2008 referido a la Ley Orgánica de Simplificación de Trámites Administrativos, el cual deroga al Decreto No. 368 publicado en la Gaceta Oficial Extraordinario No. 5.393 de fecha 22 de octubre de 1999, éste último significó importantes avances pues sus artículos buscaron establecer los principios y bases conforme a los cuales los órganos de la Administración Pública realizarían la simplificación de los trámites administrativos, donde se destacaban, los artículos: 4, 18, 21 y 41, *ejusdem*.

La nueva disposición legal administrativa busca adicionalmente, en el afán de optimizar la racionalización de las tramitaciones que realizan las personas ante la Administración Pública, establecer el carácter obligatorio de la implementación de oficinas o ventanillas únicas, para lo cual se dispone de un capítulo, el Capítulo IV “Ventanilla Única” que desarrolla su concepto, finalidad, clases y funciones. La implementación de dichas ventanillas únicas pretende corresponder con la propia filosofía y naturaleza del proceso político que hoy día se vive en Venezuela, por cuanto las mismas buscan la materialización efectiva de un verdadero acercamiento entre la Administración Pública y los ciudadanos buscando mejorar y fortalecer su funcionamiento dentro del contexto del proceso de transformación, no corresponde en este caso evaluar si esta interacción gobierno-ciudadano en realidad se efectúa, simplemente se describirá en qué etapa o fase estas formas de interacción se hallan.

2. Organización administrativa

Las TICs y, particularmente, la informática ofrecen una importante herramienta para superar el modelo administrativo basado en concepciones del siglo XIX en torno de la acción unilateral y centralizadora de la

administración. Se busca vincular al ciudadano con la Administración, que éste no perciba a la Administración como algo ajeno. Se trata de lograr que el administrado desarrolle una identificación no sólo con la administración pública sino que la propia administración y, por ende, el funcionario público, desarrolle una labor de verdadero servicio y atención hacia el ciudadano.

3. Publicidad y prueba de los actos administrativos

Los distintos actos administrativos podrán estar al alcance del administrado, podrán ser leídos sobre una pantalla, o emitirse sin firma autógrafa, sino a través de firmas certificadas digitalmente. Ello obligará a revisar las normas sobre publicidad, notificación y valor probatorio de tales actos, así como a regular los problemas de responsabilidad emergente. En el caso de Venezuela, se han dictado normas que hacen posible atribuir valor jurídico a los mensajes de datos y reconocer valor probatorio a los mismos, a través de normas como el Decreto Ley sobre Mensajes de Datos y Firma Electrónica del año 2001, aun cuando hasta el presente materialmente sólo sea tal efecto atribuible a los documentos privados. Asimismo, la jurisprudencia ha reconocido a través del más alto Tribunal, como lo es el Tribunal Supremo de Justicia, la posibilidad de notificación y citación por medios electrónicos, sentencia con Ponencia del Dr. Jesús E. Cabrera, de fecha 01 de febrero de 2000. Por su parte, en Venezuela, se prepara el escenario para el otorgamiento de certificados electrónicos, que según Lovera (2008: 6) Director de Proveedores de Servicios de Certificación (Procert en adelante), explicó: "...es una especie de cédula de identidad y, a la vez, un mecanismo que implanta un blindaje de seguridad en las transacciones por Internet... Establece unos principios que están en la Ley de Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas: autenticación, no repudio, confiabilidad e integridad del mensaje". Con lo cual se le atribuiría validez jurídica y probatoria al documento no sólo privado si no público a través de un sistema de valoración tasada y legal.

4. Control integrado

Paralelamente a un acrecentamiento de la autonomía de gestión, la informática permite mejorar el control *a posteriori* de los actos administrativos, y con ello suprimir o reducir los pesados y, muchas veces, para-

lizantes controles *a priori*. La automatización de controles facilita la integración de los aspectos de oportunidad y eficacia a los de mera legalidad.

5. Atribución de responsabilidad

El crecimiento de las TICs supone también encontrar fórmulas de atribución de responsabilidad para el caso de errores, revelación no autorizada de datos o pérdidas, etc., vinculados a las operaciones de un sistema informático en la administración pública. La responsabilidad objetiva o la presunción de falta por parte de aquélla (con la consiguiente inversión de la prueba) ofrecerían al administrado, posibilidades más reales de obtener reparación que la aplicación de los principios comunes. La admisión de recursos que incluyen el conocimiento de los programas-fuente también debería ser considerada. De allí en el caso de Venezuela hay el Decreto Ley No. 3.390², sobre la incorporación y migración hacia el Software Libre en la Administración Pública.

En consecuencia, estos ejes de impacto, son sólo una mínima muestra de lo que las TICs han venido ha significar en la sociedad y, en particular en la Administración Pública. Hoy día uno de los baremos utilizados para medir nuestro desarrollo, ya sea individual o colectivo, es la capacidad para estar conectados. El darles un uso permanente y equitativo de las TICs, puede evidenciar que tan profundo o superficial es nuestro desarrollo, consideradas herramientas imprescindibles para construir procesos de crecimiento comparables y ecuanímes. El incremento de las TICs ocupa el valor central que antes le correspondía al desarrollo industrial. Manuel Castells ha dejado patente que el cambio que estas han producido ha afectado de forma directa a los procesos de desarrollo. (Bustos, M, en: www.e-global.es).

2 La Administración Pública Nacional empleará prioritariamente Software Libre desarrollado con Estándares Abiertos, en sus sistemas, proyectos y servicios informáticos. A tales fines, todos los órganos y entes de la Administración Pública Nacional iniciarán los procesos de migración gradual y progresiva de éstos hacia el Software Libre desarrollado con Estándares Abiertos (Art. 1). Gaceta oficial Nº 38.095 de fecha 28/ 12/ 2004. Decreto No.3.390 de fecha 23-12-2004.

4. Páginas de Gobierno en línea en Venezuela: algunas reflexiones

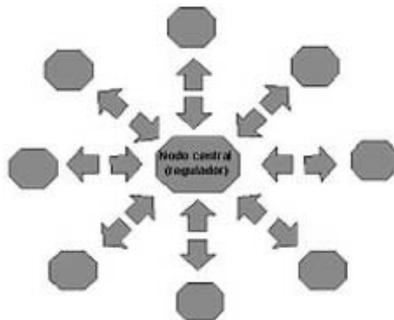
Por su misma naturaleza, la *Gobernabilidad Electrónica (e-gobernabilidad en adelante)* se enfoca y se estructura conforme a patrones crecientemente identificables con los conceptos de red. Se estructura cada vez más como una red de actuación guiada por el diálogo multidireccional. Este es, esencialmente, un modelo de cambio de paradigma hacia el interior de la administración pública. En este nuevo modelo de gobierno, se van abandonando los tradicionales esquemas de oficinas fuertemente jerarquizadas, piramidales y verticales, dando origen a organizaciones basadas en las necesidades de los ciudadanos, con nuevos equipos de trabajo que operan en forma integral, horizontal y en línea.

Como consecuencia de esta tendencia que sigue de la naturaleza misma del medio que utiliza, es lógico que se debiliten las relaciones organizativas de carácter jerárquico. Esto es lo que se observa en la reflexión que realiza López (1999) sobre la conformación, o como él le llama, la topología, de las redes de actuación pública, marcada por la multilateralidad de comunicación.

Para López (1999), en la arquitectura de redes de ordenadores se distinguen tres tipos fundamentales de topologías o conformaciones:

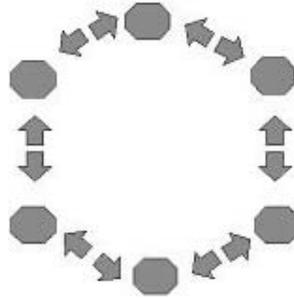
- En estrella

En esta topología, existe un nodo central que regula la actuación de la red, y es el interlocutor único de todos los restantes nodos que la conforman. En las redes en estrella, el nodo central resulta crítico para el funcionamiento de la red, de forma que es el que da sentido y ordena la misma.



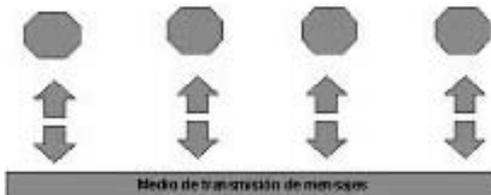
•En anillo

En esta topología, todos los nodos ejercen funciones de regulación. Cada nodo se comunica con los dos adyacentes, y en su versión pura, sólo con éstos. De este modo, todos los nodos se hacen críticos para el funcionamiento de la red.



•En forma de bus

En esta topología, existe un medio común donde circulan libremente los mensajes. Cada nodo identifica, de toda la información circulante, la que está dirigida o es relevante para él, y sólo decodifica dicha información. La retirada de un nodo de esta arquitectura tiene relevancia sólo en tanto que los mensajes que produce para la red sean relevantes para un número elevado de nodos, y únicamente (en primera instancia) para éstos.



Se observa que los procesos de descentralización, internacionalización e integración en redes globales, amenazan las topologías en estrella y anillo, aproximándose a una configuración multidireccional, por tanto, más próxima a la topología en bus.

Backus (2001), presenta reflexiones en torno a los retos políticos, sociales, económicos y tecnológicos que enfrentan las diferentes iniciativas de Gobierno Electrónico (e-gob. en adelante). Los riesgos se presen-

tan en cuanto a la estabilidad política, el nivel de confianza pública, las amenazas a la identidad del gobierno, la estructura económica, la estructura del gobierno, y la demanda para las iniciativas electrónicas. El autor recomienda que la implementación del e-gob. debe estar basada en un programa de pasos pequeños y precisos, pero bajo una visión a largo plazo.

Es de aclarar, que la clasificación que a continuación se presenta, tiene que ver con las etapas o fases de la e-gobernabilidad, aunque responde a una idea de escalones, no quiere decir que algunas experiencias de e-gobernabilidad no se ubiquen en más de un escalón a la vez. En este caso, la definición por escalones se presenta de la siguiente manera:

Nivel informativo

Es la primera fase de gobernabilidad electrónica, y significa estar presente en la *Web*, proporcionando al público externo (Gobierno-Ciudadano: G-C y, Gobierno-Empresa: G-E) información relevante. El formato del primer sitio *Web* de gobierno es similar a los de un folleto u hoja impresa.

En esta de presentación de información, las diferentes agencias gubernamentales ofrecen información sobre sí mismas a través de la red. Esto coincide con el primer nivel de participación en la escala.

Nivel de interactividad

En una segunda etapa la comunicación se torna bidireccional, permitiendo al usuario remitir información personal vía electrónica. La idea es que en los tres tipos de interacción esenciales a la gobernabilidad (G-C y G-E), el gobierno podrá hacer más con menos y, al mismo tiempo, fortalecerá la comunicación directa con los ciudadanos, eliminando la intermediación que normalmente efectúan las burocráticas oficinas gubernamentales. Para el caso del e-gobierno, el término “interactividad” representa el rescate de los productos y servicios del gobierno, intercambio de información, comunicación.

Nivel de transacción

Con la tercera fase la complejidad de la tecnología se incrementa, pero la valoración del cliente (ciudadanía y sector privado) también aumenta. La completación de transacciones puede ser hecha sin tener que

acudir a una oficina. En esta fase, los procesos internos han de ser rediseñados para proveer un buen servicio. Sin embargo, es necesario acotar que la completación del trámite debe ofrecerse simultáneamente a través de la red y a través del sistema tradicional, al menos hasta que se garantice que todos los ciudadanos y ciudadanas tienen acceso a las TICs, sin discriminación, de lo contrario se atentaría contra los beneficios o ventajas de esta herramienta tecnológica, que en lugar de incluir a todos y todas contribuya a la exclusión social.

El gobierno necesita crear nuevas leyes que validen la transacción de papeles con certificación legal. Lo más novedosos en materia de administración pública es la posibilidad de completar los procesos en línea, incluyendo pagos, firma digital, etc. Esto ahorra tiempo, papel y dinero.

En la tercera etapa se permite un intercambio más efectivo entre el gobierno y los administrados, permitiendo por ejemplo, el pago de una tasa administrativa o la obtención de un certificado vía electrónica.

Nivel de transformación

La cuarta fase es la fase de transformación, en la cual todo el sistema de información está integrado y el público (Ciudadanía y Sector Privado) puede tomar los servicios en una oficina de atención virtual. La meta es que el portal de e-gob. sea el único punto de contacto para todos los servicios, sin olvidar la garantía de acceso a todos los administrados.

El aspecto complejo de alcanzar esta meta esta del lado interno, por ejemplo la necesidad drástica del cambio de cultura, procesos y responsabilidades dentro de la institución gubernamental (G-G). Los empleados gubernamentales en sus diferentes departamentos deben trabajar juntos de una forma uniforme y sin divisiones. En esta fase el ahorro de costos, la eficiencia y satisfacción del cliente alcanzan los niveles más altos posibles.

En esta etapa todos los servicios gubernamentales son integrados en un solo portal el cual reúne condiciones de actualidad, funcionalidad y facilita información en forma completa sobre el gobierno.

Hasta ahora se ha descrito las etapas o niveles por los cuales va conformándose el e-gob., no obstante, no basta con que el órgano público se limite a prestar un buen servicio, capaz de permitir al ciudadano satisfacer su necesidad, debe buscarse más allá de este fin que se agota en

el servicio electrónico, importante, necesario, pero no suficiente para que se hable o se conforme un gobierno en línea.

La idea de e-gob., necesariamente pasa por brindar al ciudadano mecanismos de participación más que de representación, la opción de una mayor amplitud de incidir en las distintas políticas de gobierno por parte de quienes son los destinatarios de tales políticas, por su puesto sin desvirtuar el papel del Estado-Gobierno.

Es cierto que esta propuesta teórica le asigna al ciudadano una participación mucho mayor frente a la esfera política; sin embargo, no se desconoce la función del Estado en tanto capaz de localizar la participación y dar continuidad a ésta mediante la representación, como tampoco es obvia la capacidad estatal de descargar responsabilidades de decisión para los que se ocupan de los asuntos públicos; sino más bien se trata de pensar la política sin reducirla al sistema político (Arditi, 1995).

Y si se considera a Internet como un espacio público a construir, claramente la idea de participación en línea no sólo puede operar como un eficaz instrumento eleccionario sino también como la intersección de significados sociales que dan cuenta de la construcción de identidades desterritorializadas o nomádicas.

Pero instalar la tecnología en un cuerpo político disfuncional no resolverá el problema, al contrario lo agravará, aunque si se conciben adecuadamente las redes, pueden ser cruciales para mejorar la tarea del gobierno. Los programas gubernamentales se pueden distribuir electrónicamente a través de la red y así mejorar la calidad y reducir los costos. Se puede facilitar el acceso a la información oficial y crear así un gobierno más abierto y transparente. Los departamentos virtuales pueden combinar el trabajo de muchos organismo para ofrecer una ventanilla única a los ciudadanos, es decir, no sólo hacer la declaración de renta, consultar el domicilio de las casillas electorales y verificar el saldo de la cuenta bancaria, sino también realizar tramites relativos al registro civil, formular quejas en organismos públicos de defensa del consumidor, entre otros. En resumen, a través de las redes, se puede reducir la burocracia y hacer transparente la función de la Administración Pública (Rodríguez, 2007).

La red se está convirtiendo en la infraestructura de la economía del conocimiento, en donde el aprendizaje forma parte de la actividad eco-

nómica cotidiana y de la vida, y tanto las empresas como los individuos han descubierto que tienen que asumir la responsabilidad de aprender, simplemente si quieren funcionar. La red se ha convertido en un ordenador más poderoso que cualquier máquina, y la inteligencia humana en red aplicada a la investigación contribuye a la creación de un orden superior de pensamiento, de conocimiento –y quizás, incluso, de conciencia “internizada”– entre las personas (Palacios, 2001).

Esto nos lleva a una nueva era de promesas, la Era de la Inteligencia Interconectada (Tapscott, 1998), no sólo la interconexión de las tecnologías sino la interconexión de los seres humanos a través de la tecnología. No es una era de máquinas inteligentes, sino de seres humanos que, a través de las redes, pueden combinar su inteligencia, su conocimiento y su creatividad para avanzar a la creación de riqueza y de desarrollo social.

Quizás se está en presencia de un nuevo orden público, donde la oportunidad de acceso, dinamismo, interacción y rapidez que le imprimen las TICs exige un ciudadano que responda y actúe en red. Lo cual involucra cambios conductuales y de paradigma significativos, no sólo para el ciudadano administrado, sino para la propia Administración y el funcionario público.

De acuerdo a lo expuesto, resulta interesante clasificar, de acuerdo a los niveles indicados, algunos de los portales en Venezuela, hay portales de gobierno que se encuentran en el nivel de transacción con algunos matices del nivel de transformación, otros apenas alcanzan el nivel de información y, algunos avanzan desde el nivel informativo hasta el nivel interactivo. Ya se ha indicado, que no se trata de una evaluación, simplemente se describe el portal a partir de una serie de ítems incluidos en un instrumento (Cuadro 1), que se aplicó a cada uno de los sitios Web seleccionados. Los criterios de elección de los portales, siendo un total para el estudio de ocho portales a saber: www.seniat.gob.ve, www.suscer-te.gob.ve, www.onidex.gob.ve, www.samat.gob.ve, www.cadivi.gob.ve, www.mct.gob.ve, www.ivss.gob.ve y www.mt.gob.ve, fueron principalmente: a) la alta recurrencia por parte del administrado a los distintos servicios ofrecidos por el portal; b) dada la importancia de cada uno, pues están referidos a derechos fundamentales consagrados en la Constitución a saber: identidad, seguridad informática, seguridad social, pago de impuestos y tasas, trabajo, obtención de documentos debidamente firmados y certificados electrónicamente, adquisición de divisas, dado

nuestro actual control cambiario y, la obtención de créditos públicos por parte del sector privado con compromiso social.

Así se tiene que portales como el del Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT), www.seniat.gov.ve, es un portal que permite llevar a cabo actividades entre los niveles de transacción y transformación, por ejemplo, la posibilidad de declarar y cancelar el impuesto sobre la renta se hace de manera completa en línea y, para el caso de los funcionarios públicos no hay otra vía de declaración y pago, sino a través de la red, paradójicamente también se observan otros trámites, por ejemplo, la obtención del Registro de Información Fiscal (RIF), necesario para cualquier compra, adquisición de bienes y servicios así como para el pago de algunos beneficios gubernamentales y obtención de solvencias, por ejemplo laborales, resulta un proceso complejo a través del portal, con poca capacidad de satisfacción para el ciudadano. Esto hace ver que aún no hay unificación en las tareas del órgano público.

Por su parte, la página de la Superintendencia de Servicios de Certificación Electrónica (SUSCERTE) www.suscerte.gov.ve, es otra muestra de niveles superiores, pues se podría a través de uno de sus enlaces obtener un certificado electrónico; más cuando actualmente se ha emprendido la tarea de expedir cédulas de identidad y pasaportes electrónicos, así como la gran variedad de documentos tanto públicos como privados que continuamente se llevan a acabo por la red, caso lo referente al comercio electrónico, lo cual daría seguridad y confidencialidad a las operaciones.

En el caso del Ministerio del Poder Popular para la Ciencia y Tecnología, www.mct.gov.ve, se vienen observando avances y se ha alcanzado el nivel de transacción y, continua en avance a partir de la Ley Orgánica de Ciencia Tecnología e Innovación que incorpora una conexión con el sector empresarial para la obtención de recursos con la misión ciencia³. De igual manera, el portal de la Oficina Nacional de Identificación y Ex-

3 Fue el 12 de abril del año 2005, en el marco de la entrega de los Premios Nacionales de Ciencia Tecnología e Innovación que el Presidente habló por primera vez de esta misión. La misma está definida como el proceso de incorporación y articulación masiva de actores sociales e institucionales a través de redes económicas, sociales, académicas y políticas para uso extensivo del conocimiento, en función del desarrollo endógeno y la integración.

tranjería (ONIDEX), www.onidex.gob.ve, se encuentra en el nivel de transacción con matices del nivel de transformación, observándose que no todas las actividades se hayan en red total, pero si en progresiva incorporación.

Sin embargo, otros portales sólo son informativos como el Servicio Autónomo Municipal de Administración Tributaria (SAMAT), www.samat.gob.ve, está en el nivel de información; el portal de la Comisión de Administración de Divisas (CADIVI), www.cadivi.gob.ve, también está en este nivel; por su parte, el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS), www.ivss.gob.ve; y, el propio Ministerio del Poder Popular para el Trabajo, www.mt.gob.ve, se esfuerzan por superar el nivel de información, donde el principal factor a atender es el del mantenimiento y actualización del portal en lo referente a sus informaciones. Poseer un portal no es solo brindar información es garantizar que esta información es cierta, actualizada e inalterable, ello garantiza seguridad y confianza.

Estas son algunos de los portales oficiales y su clasificación, son muchos más, sólo que a los fines del presente trabajo, se quiso sólo referir a algunos de los más visitados de la administración pública nacional, sin entrar en evaluación de los mismos, sólo ubicándolos en el nivel correspondiente al o a los servicio(s) que ofrece(n).

No obstante, vale indicar que aun cuando es evidente que la gestión de servicio público, a través de algunos portales resulta alentadora, preocupa el que la etapa de participación ciudadana no haya sido aun abordada, pues de los enlaces “links” ofrecidos no se evidencia tal propósito, siendo oportuno establecer mecanismos que garanticen desde la consulta hasta la discusión o debate en línea. Es evidente que los portales deben agregársele enlaces que permitan no sólo comentarios, sino verdaderas discusiones en red e intercambios de visiones entre el ciudadano y el gobierno y, que tales manifestaciones ciudadanas se vean reflejadas en las políticas y acciones del Estado.

Para la realización de la descripción de los portales y su ubicación en los distintos niveles se empleó un instrumento validado por dos expertos y que se anexa a continuación (Cuadro 1).

Cuadro 1
Formato de Clasificación de Portales de Gobierno

| Indicadores | Presente | No Presente | Excelente | Muy Bueno | Bueno | Deficiente | Malo |
|--|----------|-------------|-----------|-----------|-------|------------|------|
| Diseño Gráfico o Ambiente Agradable | | | | | | | |
| Accesibilidad | | | | | | | |
| Información Actualizada | | | | | | | |
| Productos y Servicios de Gobierno ofrecidos | | | | | | | |
| Contactos/Intercambio de Información Comunicación | | | | | | | |
| Completación de Procesos: Pagos, obtención de Certificados, Firmas Digitales, etc. | | | | | | | |
| Rediseño Interno de los procesos administrativos | | | | | | | |
| Sistema de Información Integrado sin divisiones y uniforme (Intranet) | | | | | | | |
| Participación Ciudadana | | | | | | | |
| Interoperabilidad | | | | | | | |
| Privacidad | | | | | | | |
| Único punto de contacto para el Trámite o Solicitud | | | | | | | |
| Cambio de Cultura Organizacional Seguridad | | | | | | | |

Fuente Elaboración Propia.

Cuadro 1 (Continuación)

Leyenda:

Diseño Gráfico: denominado también “**diseño de comunicación visual**” es el encargado de proyectar mensajes visuales dirigidos a un determinado público el cual es estimulado y recibe información que afecta sus actitudes, su conocimiento y su comportamiento. Su principal objetivo comunicar.

Accesibilidad: significa grado de conectividad, rapidez, estándares mínimos de visualización e interacción a través del portal.

Información: significa todos los datos que identifican: misión, visión, estructura, políticas, funciones, actores responsables, marco legal, dirección electrónica y física si procede de la institución pública.

Rediseño interno de los procesos administrativos: facilidad en el trámite, menos burocracia, reorientación de los pasos para lograr una solicitud.

Intranet: aplicación corporativa, facilidad en la integración de procesos y divulgación de información, todos y cada uno de sus funcionarios tienen información de los beneficios

Participación ciudadana: constitucionalmente es la expresión de un derecho humano de naturaleza política cuyo ejercicio se concreta por diferentes medios, cumpliendo un deber individual o estableciendo un principio organizativo de la Administración Pública. También, como un proceso sociopolítico que en el ámbito municipal se relaciona con los procesos de planificación y descentralización, incidencia fundamental en la toma de decisiones (Ver arts. 62, 70, 132 y 141 de la Constitución Venezolana). Por ejemplo: consulta ciudadana sobre alguna creación, modificación o eliminación de leyes, instituciones, servicios; debate o discusión de políticas locales, regionales y nacionales, posibilidad de propuestas o alternativas ante algún problema local, regional o nacional, votar electrónicamente, etc.

Interoperabilidad Capacidad de los sistemas de tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs), y de los procesos a los que apoyan, de intercambiar datos y posibilitar la puesta en común de información y conocimientos.

Privacidad: Se refiere al control sobre el acceso a la información que posee un determinado usuario que está conectado a la red. En este sentido, debe aclararse que la palabra privacidad sigue siendo un anglicismo en nuestro entorno. El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española aún no ha recogido dicho concepto. Sin embargo, la palabra es de uso corriente en el mundo jurídico y poco a poco se va diferenciando entre lo que es intimidad y lo que es privacidad. El progresivo desarrollo de las técnicas de recolección y almacenamiento de datos y de acceso a los mismos ha expuesto a la privacidad, en efecto, a una amenaza potencial antes desconocida. En este sentido, esta nueva generación de derechos que involucra la protección de los datos personales incluidos los datos sensibles (estado

Cuadro 1 (Continuación)

de salud, inclinación política, preferencias sexuales y conducta religiosa, entre otras), forman parte de lo que se denomina privacidad y nótese que se habla de la privacidad y no de la intimidad. Aquella es más amplia que ésta. Esta referida a un conjunto, más amplio, más global, de facetas de la personalidad que, aisladamente consideradas, pueden carecer de significación intrínseca pero que, coherentemente enlazadas entre sí, arrojan un perfil de la personalidad del individuo que este tiene derecho a mantener reservado.

Cultura organizacional: una suma determinada de valores y normas que son compartidos por personas y grupos de una organización y que controlan la manera que interaccionan unos con otros y ellos con el entorno de la organización (Hill & Jones, 2001). Por ejemplo: que todos los organismos relacionados con la prestación de un servicio o realización de un trámite estén en coordinación, si se va a solicitar el beneficio de la jubilación siendo un empleado del sector educativo, que no se requiera ir de un sitio a otro, sino que el trámite pueda hacerlo por un solo portal. Que haya ética de trabajo, honradez y, transparencia en las actuaciones.

Seguridad informática incluye:

- **Gestión de claves** (incluyendo negociación de claves y su almacenamiento): Antes de que el tráfico sea enviado/recibido, cada router/cortafuegos/servidor (elemento activo de la red) debe ser capaz de verificar la identidad de su interlocutor.
- **Confidencialidad:** La información debe ser manipulada de tal forma que ningún atacante pueda leerla. Este servicio es generalmente prestado gracias al cifrado de la información mediante claves conocidas sólo por los interlocutores. (Firmas y certificados electrónicos).
- **Imposibilidad de repudio:** Ésta es una forma de garantizar que el emisor de un mensaje no podrá posteriormente negar haberlo enviado, mientras que el receptor no podrá negar haberlo recibido.
- **Integridad:** La autenticación valida la integridad del flujo de información garantizando que no ha sido modificado en el tránsito emisor-receptor.
- **Autenticación o Autenticidad:** Confirma el origen/destino de la información—corroborando que los interlocutores son quienes dicen ser.
- **Autorización:** La autorización se da normalmente en un contexto de autenticación previa. Se trata un mecanismo que permite que el usuario pueda acceder a servicios o realizar distintas actividades conforme a su identidad.

Conclusiones

La informática jurídica, cuya finalidad es hacer más efectiva las organizaciones, se ha convertido en una de las últimas esperanzas para la Administración Pública, pues consiste en trasladar los principios informáticos: accesibilidad, autenticidad, integridad, confidencialidad, no repudio, control y transparencia hacia el trabajo o la actividad de la oficina pública.

En el Plan Nacional de Ciencia y Tecnología Venezolano se incorpora en sus Lineamientos, Políticas y Estrategias, el conjunto de elementos que faciliten el despliegue de una Plataforma Nacional de Tecnologías de Información, que democratice el acceso a la información y el conocimiento, con el apoyo de las TICs y las posibilidades que brinda la Internet, así como la existencia de un marco legal cada vez más acorde con el desarrollo de una sociedad para el conocimiento.

Pueden identificarse algunos Ejes de Impacto de la Informática Jurídica de Gestión en la Administración Pública.; a saber: Motivación a los actos administrativos, Organización Administrativa, Publicidad y Prueba de los Actos Administrativos, Control integrado y, Atribución de Responsabilidad.

Por su parte para López (1999), en la arquitectura de redes de ordenadores se distinguen tres tipos fundamentales de topologías o conformaciones: en estrella, en anillo y en bus, siendo el preferido la arquitectura en forma de bus, por ser está de carácter horizontal y de completa integración interna.

Es de aclarar, que la clasificación que se presentó, tiene que ver con las etapas de la e-gobernabilidad, aunque responde a una idea de escalones, no quiere decir que algunas experiencias de e-gobernabilidad no se ubiquen en más de un escalón a la vez. Hay cuatro niveles o etapas de e-gobernabilidad: nivel informativo, nivel interactivo, nivel de transacción y nivel de transformación y con la aplicación del instrumento de ubicación se indican el nivel en que se hallan algunos portales de gobierno en Venezuela.

La red se está convirtiendo en la infraestructura de la economía del conocimiento, en donde el aprendizaje forma parte de la actividad económica cotidiana y de la vida, y tanto las empresas como los individuos han descubierto que tienen que asumir la responsabilidad de aprender, simplemente si quieren funcionar. La red se ha convertido en un ordenador más poderoso que cualquier máquina, y la inteligencia humana en

red aplicada a la investigación contribuye a la creación de un orden superior de pensamiento, de conocimiento –y quizás, incluso, de conciencia “internizada”– entre las personas.

Referencias bibliográficas

- ARDITI, Benjamín. 1995. La política después de la política. En: Actores sociales y demandas urbanas. BOLOS. Silvia. Universidad Iberoamericana/Plaza y Valdés. México. Pp. 69-70.
- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. 1999. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas, Venezuela. Gaceta Oficial de la República de Venezuela No. 36.860 Ordinario. 30 de diciembre de 1999. Reimpresión por error material del ente emisor. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 5.453 Extraordinario. 24 de marzo de 2000. Enmienda No. 1 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 5.908 Extraordinario. 19 de febrero de 2009.
- BACKUS, M. 2001. E-governance in Developing Countries. En: Publicaciones del Instituto Internacional para la Comunicación y el Desarrollo (IICD), www.iicd.org. Fecha de consulta: 1° de agosto de 2008.
- BUSTOS Miguel 2008. Comunicación sostenible y desarrollo humano en la sociedad de la información. En: Comercio Electrónico Global, www.e-global.es. Fecha de consulta: 1° de agosto de 2008.
- CORREA, C; BATTO, H; CZAR, S; NAZAR, F. 1994. Derecho Informático. Ediciones Depalma. Buenos Aires, Argentina.
- LÓPEZ, F. 1999. La administración pública en la era de la información. En: Ciberperiodismo y Gobierno Electrónico. No. 30. PAÉZ e IRIBARREN. México, www.razonypalabra.org.mx. Fecha de consulta: 8 de agosto de 2008.
- LOVERA, O. 2008. Se calcula que a finales de año se implantará la factura digital. El certificado electrónico es mejor que un motorizado. Con esta herramienta se simplifican los trámites administrativos. En: El Nacional. Domingo 1° de junio de 2008. Cuerpo 6. Ciudadanos Tecnología.
- MAISL, Herbert. 1983. La modificación du droit sous l'influence de l'informatique. Recueil Dalloz. Doctrina.
- PALACIOS, Rolando. 2001. Democracia digital, ciudadanización de la política: problemas y desafíos. En Sala de Prensa. Volumen. 2. No. 38. Año III. Diciembre 2001. Pp. 56-58.
- PÉREZ LUÑO, Antonio. 1996. Manual de Informática y Derecho. Editorial Ariel, S.A. Barcelona, España.

- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. 2008. Decreto N° 6.265, con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Simplificación de Trámites Administrativos. Caracas, Venezuela. Gaceta Oficial No. 38.984 Ordinario. 31 de julio de 2008.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 2004. Decreto Ley No. 3.390, sobre la incorporación y migración hacia el Software Libre en la Administración Pública. Caracas, Venezuela. Gaceta Oficial No.38.095 Ordinario. 23 de diciembre de 2004.
- RODRÍGUEZ, G. 2007. Red y Democracia. Retos y Oportunidades para la Participación. En: Lecciones y Ensayos. No. 82. Lexis Nexis Abeledo-Perrot. Buenos Aires, Argentina. Pp. 17-35.
- SOLANO, Orlando. 1997. Manual de Informática Jurídica. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez Ltda. Santa Fé de Bogotá, Colombia.
- SANTAMBROGIO, Clelia. 2008. Inversiones de TI y Telecom en Venezuela y en la Región. En www.tecnologiahechapalabra.com. Fecha de consulta: 20 de julio de 2008.
- TÉLLEZ, Julio. 1998. Derecho Informático. Segunda Edición. MacGRAW HILL. México.
- TAPSCOTT, Don. 1998. Promesas y peligros de la tecnología digital. En: La red. Cómo cambiarán nuestras vidas los nuevos medios de comunicación. CEBRIAN Juan Luis. Taurus. Madrid, España. Pp. 22-28.
- Páginas Web del Gobierno Venezolano:**
- COMISIÓN DE ADMINISTRACIÓN DE DIVISAS (CADIVI). www.cadivi.gob.ve. Fecha de consulta: 1° de noviembre de 2008.
- GOBIERNO EN LÍNEA. www.gobiernoenlinea.ve. Fecha de Consulta: 1° de julio de 2008.
- INSTITUTO VENEZOLANO DE LOS SEGUROS SOCIALES (IVSS). www.ivss.gob.ve. Fecha de consulta: 1° de noviembre de 2008.
- MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA EL TRABAJO. www.mt.gob.ve. Fecha de consulta: 1° de julio de 2008.
- MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA CIENCIA Y TECNOLOGÍA. www.mct.gob.ve. Fecha de consulta: 1° de agosto de 2008.
- SERVICIO AUTÓNOMO MUNICIPAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (SAMAT). www.samat.gob.ve. Fecha de consulta: 1° de julio de 2008.
- SERVICIO NACIONAL INTEGRADO DE ADMINISTRACIÓN ADUANERA Y TRIBUTARIA (SENIAT). www.seniat.gob.ve. Fecha de consulta: 1° de octubre de 2008.
- SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS DE CERTIFICACIÓN ELECTRÓNICA (SUSCERTE). www.suscerte.gob.ve. Fecha de consulta: 1° de noviembre de 2008.