

VI CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACION PÚBLICA

PANEL: “Acercando el Estado a la gente: servicios digitales para una gestión pública de calidad.”

COORDINADOR del PANEL: Eduardo THILL
Subsecretario de Tecnologías de Gestión
Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación

SINTESIS: Cada vez más, las políticas públicas contemplan en su ejecución el uso de medios electrónicos. El gobierno nacional está llevando adelante una decidida política de inclusión digital que permitirá superar la brecha digital en Argentina. Esto coloca a las administraciones públicas ante un gran desafío: cómo lograr una gestión pública de calidad en el nuevo entorno digital. El panel presentará las políticas que desarrolla la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación en este campo.

TITULO: “Acercando el Estado a la gente: servicios digitales para una gestión pública de calidad.”

EXPOSITOR: Eduardo THILL, Subsecretario de Tecnologías de Gestión, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. ethill@sgp.gov.ar

Síntesis: Cada vez más, las políticas públicas contemplan en su ejecución el uso de medios electrónicos. El gobierno nacional está llevando adelante una decidida política de inclusión digital que permitirá superar la brecha digital en Argentina. Esto coloca a las administraciones públicas ante un gran desafío: cómo lograr una gestión pública de calidad en el nuevo entorno digital. La ponencia presentará las políticas que desarrolla la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación en este campo

I.- INTRODUCCIÓN.....	2
II.- CARTA IBEROAMERICANA DE GOBIERNO ELECTRÓNICO.....	3
III.- SERVICIOS ELECTRÓNICOS PÚBLICOS DE CALIDAD.....	5
ESTÁNDARES TECNOLÓGICOS.....	6
INTEROPERABILIDAD.....	7
INFRAESTRUCTURAS CRÍTICAS.....	9
IV.- QUÉ HICIMOS.....	13
V.- CONCLUSIONES.....	16
VI.- BIBLIOGRAFIA	17

Ponencia: “Acercando el Estado a la gente: servicios digitales para una gestión pública de calidad.”

Autor: Eduardo THILL

Subsecretario de Tecnologías de Gestión de la Jefatura de Gabinete de Ministros

I.- INTRODUCCIÓN

En otro panel que presentamos en este mismo Congreso Argentino de Administración Pública, acerca de la Agenda Digital Argentina, analizamos cuál es el la situación actual en Argentina en materia de inclusión digital.

Nuestro país avanza a pasos acelerados en la reducción de la brecha digital. A partir de una política de Estado plasmada en la Estrategia de la Agenda Digital Argentina, nuestra presidenta, Dra. Cristina Fernández de Kirchner, decidió la implementación de una serie de acciones de gobierno tendientes a lograr la inclusión digital de todos los habitantes de nuestro país.

La Estrategia de la Agenda Digital Argentina es el resultado del trabajo desarrollado desde 2003 en el ámbito de las distintas jurisdicciones de la Administración Pública Nacional, para diagnosticar, planificar y acordar las medidas necesarias que debían tomarse para insertar a nuestro país en la Sociedad de la Información y el Conocimiento.

El presente trabajo presentará en forma breve la estrategia de la Agenda Digital Argentina y los distintos programas que está llevando adelante el gobierno nacional, para superar la brecha digital en pocos años.

También haremos una introducción sencilla a la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, que desde 2007 inspira a todos los países de la región, y contiene los lineamientos generales a los cuales todos aspiramos, y que establece el derecho de los ciudadanos a vincularse electrónicamente con la administración.

Habiendo presentado el marco estratégico nacional y el marco de gobierno electrónico de la región, nos ocuparemos de plantear la cuestión sobre la implementación de servicios electrónicos de calidad.

Una vez superada la brecha digital, en una sociedad cada vez más conectada, con habitantes nativos de Internet, nuestras administraciones deben poder responder a las demandas de servicios públicos electrónicos. En ese sentido, el presente trabajo intenta presentar algunos de los aspectos que deberíamos tomar en cuenta para estar preparados.

II.- CARTA IBEROAMERICANA DE GOBIERNO ELECTRÓNICO

En materia de gobierno electrónico, las administraciones públicas fueron incorporando gradualmente las tecnologías en su gestión diaria. Con el surgimiento de Internet, la evolución se dio a partir de un portal 'único' (que muchas veces eran más de uno) de acceso a la administración central, que sólo presentaba una imagen corporativa con escasa información y sin aplicaciones interactivas, hasta llegar a los portales actuales que permiten transacciones en línea, entregan información y contemplan diferentes grados de participación de los ciudadanos. Se han observado en la región diferentes modalidades para establecer políticas, estrategias o agendas nacionales.

En general, las acciones de gobierno electrónico en la década pasada, no han sido integrales. Las administraciones públicas presentaron dificultades para poner en marcha aplicaciones de gobierno electrónico. Y este panorama subsiste hasta nuestros días. Estas dificultades obedecieron a múltiples motivos. Por una parte, la brecha digital fue y sigue siendo un gran obstáculo, ya que impide el acceso masivo igualitario a los servicios electrónicos, con lo cual, las administraciones tienen que prever tanto las aplicaciones informáticas como mantener la forma tradicional de acceso para aquellas personas que por distintos motivos, no pueden acceder por Internet. Además de esta causa estructural, muchas veces las dificultades estaban dadas por los cambios de gestión. En efecto, las iniciativas exitosas de gobierno electrónica, en general, han surgido de liderazgos personales, respaldados por la autoridad máxima de cada nación. Las iniciativas que no contaban con un liderazgo del más alto nivel, difícilmente se sostenían en el tiempo.

Además de las mencionadas, las experiencias de gobierno electrónico han enfrentado obstáculos derivados de la falta de coordinación, presupuestos reducidos y dispersos, cambios en los énfasis y discontinuidades severas en el tiempo, situaciones profundizadas por los cambios en los responsables e incluso con los cambios de gobierno. (CEPAL: 2008)

Los países de la región han introducido el uso masivo de TIC en las distintas áreas: en infraestructuras de información digital, la modernización del Estado, la digitalización de procesos económicos para aumentar la productividad, el mejoramiento de la educación y la salud y la gestión de desastres naturales, entre otras cosas. La CEPAL destaca los avances positivos en corto tiempo logrados en la región, que permiten encarar políticas sociales tendientes a superar la brecha de desarrollo, y plantea la pregunta acerca de si *“¿deben ser las TIC la esencia del enfoque sectorial para el desarrollo de las sociedades de la información o son los diferentes aspectos del desarrollo los que deben ocupar un lugar fundamental en esta revolución tecnológica? La pregunta es sobre “desarrollo de las TIC” o “desarrollo con las TIC”*. (CEPAL: 2008)

La CEPAL destaca el cambio de paradigma que la introducción de las TICs ha producido en los países de la región, y el rol fundamental del Estado en dos sentidos: por un lado, como promotor de la inclusión social, del desarrollo económico y de la participación del país en la sociedad de la información, mediante acciones positivas hacia un nuevo modelo de organización social y productiva; por otra parte,

como usuario de las TICs para mejorar su gestión, acercar la administración al ciudadano y lograr una mejor y mayor interacción con la comunidad. (CEPAL: 2005)

Para la CEPAL, estas dos dimensiones de la relación entre el Estado y las TIC –la promoción de sociedades de la información con un enfoque de crecimiento económico con equidad y su propia transformación buscando mayor transparencia y eficiencia – dan lugar a agendas de política que pueden integrarse en una agenda regional del crecimiento con equidad. (CEPAL: 2005). En ese sentido, el gobierno electrónico es un medio para incrementar la capacidad del sector público, conjuntamente con los ciudadanos, para lograr objetivos de desarrollo, nunca es un fin en sí mismo. (UN: 2010)

La definición de políticas públicas vinculadas con la administración electrónica involucra al menos cinco variables: infraestructura tecnológica, capacidades y conocimientos, contenidos y aplicaciones públicas, instrumentos legales y económicos, y lineamientos estratégicos. (CEPAL: 2005). El análisis de todas estas variables ameritaría un tratado, así que nos enfocaremos en la primera de ellas.

Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico

Abordaremos a continuación el marco regional sobre gobierno electrónico. La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico define el concepto de administración electrónica como *“el uso de las TIC en los órganos de la Administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los Ciudadanos”*, considerándolo como sinónimo del término “gobierno electrónico”. (CIGE, art. 3)

Resulta pertinente introducir la Carta en nuestro análisis por dos motivos. En primer lugar, pues constituye un marco de referencia común en la región. Y principalmente, porque introduce una mirada innovadora y superadora. En efecto, el eje de la Carta es la persona: las políticas de gobierno electrónico deberían apuntar a lograr un mayor acercamiento del Estado al ciudadano, lograr la satisfacción de las necesidades y contribuir al desarrollo de la sociedad. La Carta enfatiza la necesidad de superar el enfoque meramente tecnológico que podría darse como respuesta a las ofertas tecnológicas que provienen del mercado. La Carta, por el contrario, parte de considerar la estrecha vinculación que existe entre el Gobierno Electrónico con la consolidación de la gobernabilidad democrática.

Si bien cualquier política de administración electrónica debe apoyarse en enfoques múltiples para su implementación, ya que al hablar de gobierno electrónico se alude a múltiples variables, tales como los aspectos jurídicos de las relaciones que se establecen por medios electrónicos, los aspectos comunicacionales que se derivan del modo en que se usan las herramientas, por ejemplo, las redes sociales, los aspectos económicos vinculados con el uso de Internet y telefonía celular, es cierto que la variable tecnológica ocupa un lugar central. Es el corazón de la política de gobierno electrónico: las rutas por donde circula la información, el cuerpo encarnado de las relaciones electrónicas entre el Estado y los habitantes

III.- SERVICIOS ELECTRÓNICOS PÚBLICOS DE CALIDAD

El desarrollo del gobierno electrónico y de la sociedad de la información se apoya en infraestructuras tecnológicas. Ambos conceptos surgen a partir de la generalización de internet, la disponibilidad de hardware y software, y el increíble despegue de la telefonía. El notable avance de ambos – gobierno digital y sociedad de la información - es el resultado de la convergencia de tres componentes: hardware, infraestructura de redes y servicios genéricos de software y aplicaciones. Producto también de la convergencia de las 3C de la economía digital: comunicaciones (telefonía, redes, wireless), computación (hardware, software, servicios) y contenidos (información, entretenimiento, publicidad). (CEPAL; 2005).

La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico alude al despliegue de las infraestructuras, señalando que es una de las condiciones para la universalización del Gobierno Electrónico. Destaca la importancia de que los países cuenten con infraestructuras tecnológicas de alta capacidad que permitan dar soporte a las velocidades de transmisión adecuadas. Es interesante el enfoque respetuoso de las particularidades nacionales. La Carta expresamente reconoce la potestad de cada Estado para determinar cuál es la solución tecnológica más conveniente para las condiciones de su respectivo país.

Igualmente, la Carta enfatiza la independencia de cada Estado para determinar el rol que corresponderá a la iniciativa privada y a los mercados y el correlativo que se reservan los propios Estados, ya sea como reguladores o como prestadores de servicios en sus diversas modalidades. En todo caso, a los Estados corresponde asegurar el mantenimiento de obligaciones de servicio público o de servicio universal incluso en un escenario de competencia.

El mismo criterio respetuoso de las potestades y especificidades de cada Estado se reflejan en los principios que inspiran a la CIGE. En efecto, la Carta al promover el *Principio de proporcionalidad*, sostiene la conveniencia de que los requerimientos de seguridad sean adecuados a la naturaleza de la relación que se establezca con la Administración. (CIGE: 2007).

En igual sentido, el *Principio de adecuación tecnológica* promueve la libre elección de las tecnologías más adecuadas para satisfacer las necesidades de las administraciones. Dentro de este principio se comprende el del uso de distintos medios electrónicos como son: el computador, la televisión digital terrestre, los mensajes SMS en teléfonos celulares, entre otros, sin perjuicio de la eventual imposición del empleo en determinados casos de aquellos medios concretos que se adecuen a la naturaleza del trámite o comunicación de que se trate. (CIGE: 2007).

Esta complejidad y el constante avance de la tecnología trae aparejada la consideración de tres conceptos vinculados a las infraestructuras tecnológicas: estándares, interoperabilidad e infraestructuras críticas.

ESTÁNDARES TECNOLÓGICOS

Los estándares de las TIC son especificaciones técnicas que determinan la compatibilidad de productos y de redes de comunicación, y pueden dar lugar a ambientes con múltiples proveedores, posibilitando precios competitivos, variedad de canales de oferta, innovación y diferenciación de productos. Los estándares tienen efecto no solamente en la potencial interoperabilidad de productos, sino también en el desarrollo de mercados. (THILL: 2010 a)

Cómo se fijan los estándares? A partir del propio desarrollo tecnológico y de mercado, los estándares pueden fijarse de hecho por las empresas, o de derecho por organizaciones públicas, gubernamentales o no gubernamentales. El establecimiento de estándares por parte de los gobiernos para su uso dentro de la administración es una herramienta de gran valor que permite implementar políticas de gobierno electrónico de modo más eficiente. Al mismo tiempo, las elecciones de estándares facilitan el desarrollo de empresas dentro del país, al admitir otros productos diferentes de los producidos por las empresas que establecen estándares de facto. La definición de estándares por y para la administración pública es *“económicamente necesaria y socialmente deseable pues genera externalidades de red que incrementan el beneficio de las TIC.”* (CEPAL: 2005).

La relación de las empresas con los estándares fijados por el gobierno tiene dos caras: por una parte, las empresas tienden a generar estándares cerrados que les permita mantener clientela cautiva, pero por otra parte, se favorecen de los estándares abiertos pues pueden acceder a información producida por el gobierno como insumo para nuevas aplicaciones y productos. La tendencia actual es trabajar sobre estándares abiertos pero con especial cuidado de la normativa de propiedad intelectual que tiene cada país, al menos hasta que se consolide una nueva corriente que se basa en considerar como bienes públicos los desarrollos de software de las administraciones. (THILL: 2010 a)

En cuanto a los estándares abiertos, el uso por parte de los usuarios y su capacidad para coordinarse son elementos clave para su desarrollo.

La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico contempla el tema de estándares dentro del principio de adecuación tecnológica, promoviendo el uso de estándares abiertos:

“Principio de adecuación tecnológica: *las administraciones elegirán las tecnologías más adecuadas para satisfacer sus necesidades. Se recomienda el uso de estándares abiertos y de software libre en razón de la seguridad, sostenibilidad a largo plazo y para prevenir que el conocimiento público no sea privatizado. En ningún caso este principio supondrá limitación alguna al derecho de los ciudadanos a emplear la tecnología de su elección en el acceso a las Administraciones Públicas.*

Dentro de este principio se comprende el del uso de distintos medios electrónicos como son: el computador, la televisión digital terrestre, los mensajes SMS en teléfonos celulares, entre otros, sin perjuicio de la eventual imposición del empleo en determinados casos de aquellos medios concretos que se adecuen a la naturaleza del trámite o comunicación de que se trate.”

La Carta de Pucón destaca la importancia de contar con estándares consensuados respecto al modo en que la información debe ser procesada y difundida con la ayuda de las nuevas tecnologías entre los países miembro para lograr el reconocimiento del derecho de los habitantes a relacionarse electrónicamente con sus administraciones. En efecto, la definición común de estándares facilitará grandemente la interacción entre distintas jurisdicciones y el intercambio de información.

En la experiencia argentina, la Administración Nacional cuenta con Estándares Tecnológicos para la Administración Pública (ETAPs) elaborados por la Oficina Nacional de Tecnologías de Información, órgano rector en materia de TICs del gobierno federal. Estos estándares son de cumplimiento obligatorio para los organismos que integran la administración nacional, y se refieren a las especificaciones técnicas para la adquisición de equipamiento, software, conectividad y aplicativos. Contribuyen en gran medida a lograr un desarrollo coordinado de las áreas informáticas del Estado nacional, y constituyen una herramienta útil para otros organismos que pertenecen a distintas jurisdicciones, como gobiernos provinciales. Estos estándares tecnológicos son actualizados periódicamente y se encuentran disponibles en internet en: http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onti/etap/etap_index.html. (THILL: 2010 a)

INTEROPERABILIDAD

El Decreto N° 512/09, que aprueba la Agenda Digital de la República Argentina, define por interoperabilidad a “la condición mediante la cual sistemas heterogéneos pueden intercambiar procesos o datos. Es una propiedad que puede predicarse de sistemas de naturaleza muy diferente, a nivel informático.”

Las instituciones de normalización internacionales definen la interoperabilidad desde una perspectiva limitada a datos e información:

*“Habilidad de dos o más redes, sistemas, aplicaciones, dispositivos o componentes para intercambiar información entre ellos y usar esa información intercambiada”.*¹

El gobierno australiano en 2006, uno de los pioneros en plantear la problemática de la interoperabilidad, la define como:

“Habilidad de transferir y utilizar información de manera uniforme y suficiente entre varias organizaciones y sistemas de información”.

La Unión Europea trabaja sobre un marco de interoperabilidad que pueda dar soporte a sus políticas de gobierno electrónico. Entienden que la interoperabilidad

¹ (CEN, CENELEC, ETSI y ANSI, agencias europeas y norteamericanas de estandarización, Conferencia sobre *Interoperability: Key to International Business*, celebrada en Varsovia, Polonia, 6-7 Febrero, 2008)

significa trabajar en conjunto y colaboración entre sistemas, servicios y gente. Así un marco de interoperabilidad puede ser definido como “el conjunto de políticas, estándares y guías que describen el modo en el cual las organizaciones han acordado, o se espera que acuerden, realizar transacciones entre ellas. Un marco de interoperabilidad no es un documento estático, necesita ser adaptado a los cambios tecnológicos, de estándares y de requerimientos administrativos”. La Unión Europea define interoperabilidad como:

“Capacidad de los sistemas basados en el uso de las TIC y de los procesos de negocio o gobierno en que se basan para intercambiar datos y permitir la puesta en común de información y conocimiento”. (IDABC, 2004: 5)

Sin embargo, dado que el enfoque de gobierno electrónico es relativamente reciente, mientras que los procesos de informatización de las organizaciones públicas llevan un tiempo considerable, desde que salieron al mercado los grandes equipos de computación, el desarrollo de las soluciones de administración electrónica han sido producto de iniciativas individuales.

Como consecuencia, el Estado recibe información por múltiples ventanillas, y requiere la misma información a los particulares una y otra vez. Sumado a ello, la existencia de múltiples instancias de gobierno aumenta el grado de dispersión de la información. El resultado es que la información se encuentra distribuida en múltiples organismos o jurisdicciones, con escasas posibilidades de ser compartida. (THILL: 2010 a)

En general, las restricciones presentes para la implementación de medidas tendientes a lograr la interoperabilidad no tienen raíz tecnológica, sino más bien, son similares a las que se presentan ante cualquier medida de reforma administrativa. Es dable encontrar restricciones derivadas del marco legal, por ejemplo, de las normas de protección de datos personales, o bien derivadas de la cultura organizacional usualmente reactiva ante los cambios, o también de la necesidad de profesionalizar al servicio público con un perfil más tecnológicos. (THILL: 2010 a)

La cuestión de la interoperabilidad ha sido contemplada en la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, en las medidas complementarias, recomendando a los gobiernos *“tendrán en cuenta y tomarán las medidas necesarias para realizar las adaptaciones de las Administraciones Públicas al Gobierno Electrónico y la colaboración entre Administraciones Públicas para conseguir la plena interoperabilidad de los servicios a nivel nacional y sub nacional, así como a nivel internacional.”*

Por otra parte, la Carta de Pucón aborda el tema de la Interoperabilidad de servicios, destacando la *“oportunidad de dar respuesta plena al reto de conseguir una gestión pública más eficiente y de establecer pautas de colaboración entre Administraciones Públicas.”* A tal fin, recomienda a los Estados *“tomar en consideración la necesaria interoperabilidad de las comunicaciones y servicios que hacen posible el Gobierno Electrónico. A esos efectos dispondrán las medidas necesarias, para que todas las Administraciones Públicas, cualquiera que sea su nivel y con independencia del respeto a su autonomía, establezcan sistemas que sean interoperables.”*

En consecuencia, la Carta promueve que los Estados iberoamericanos fomenten “*en la mayor medida posible acuerdos entre sí para que la interoperabilidad de los servicios y sistemas no se reduzca al ámbito de cada Estado, sino que desde el principio comprenda a todos los Estados de modo que el acceso al Gobierno Electrónico se haga de manera más o menos conjunta como Región, potenciando así las sinergias que se seguirán de un acceso lo más amplio posible, simultáneo y sostenido de todos los países iberoamericanos a la sociedad de la información y el conocimiento y con especial precaución acerca de la obsolescencia de las diversas ofertas tecnológicas. En especial se tratará de lograr un estándar común de interoperabilidad entre todos los países iberoamericanos.*”

La Administración Pública Nacional de la Argentina cuenta con un Marco de Interoperabilidad plasmado en la Resolución SGP N° 99/08. Esta norma se encuadra dentro del Plan Nacional de Gobierno Electrónico, impulsado por la Jefatura de Gabinete de Ministros. Resulta destacable la metodología participativa de construcción del mencionado marco, ya que surgió como un documento elaborado en el Foro de Responsables Informáticos, coordinados por la Oficina Nacional de Tecnologías de la Información. En efecto, durante el año 2003, en el Foro de Responsables Informáticos de la Administración Pública Nacional que funciona coordinado por la Oficina Nacional de Tecnologías de Información - ONTI, se constituyó el Grupo Interoperabilidad, el cual relevó durante tres años las experiencias nacionales más significativas así como las internacionales. El resultado del trabajo del grupo se sistematizó en un documento base. (THILL: 2010 a)

Durante el año 2006 el Grupo Interoperabilidad desarrolló un trabajo de Planificación Participativa en el que participaron más de 80 técnicos y funcionarios de diversos organismos, tanto del Estado Nacional como de algunos Estados Provinciales. El resultado se plasmó en la Resolución de la Secretaría de la Gestión Pública N° 99 del 2008 que aprueba el marco de interoperabilidad como componente del Plan de Gobierno Electrónico.

De todas maneras, dado el sistema federal de gobierno de la Argentina, en el cual las provincias conservan la potestad legislativa en materias administrativas, se hace necesario también promover un marco federal de interoperabilidad entre administraciones sub nacionales y nacional, a fin de lograr los objetivos mencionados en la Carta de Pucón.

Surgen pues dos desafíos en materia de interoperabilidad: lograr consensuar el marco que se aplica en la administración nacional con los gobiernos sub nacionales, y al mismo tiempo, trabajar en la construcción regional de pautas que promuevan la interoperabilidad internacional.

INFRAESTRUCTURAS CRÍTICAS

Si bien ha sido tratado desde hace años (recordemos los diversos proyectos orientados a mitigar el efecto Y2K frente al cambio de milenio), el tema de las infraestructuras críticas ha retomado un rol central que excede largamente el marco del gobierno electrónico, pero que, al mismo tiempo, debe ser uno de sus ejes.

Se ha dicho que “la salud de la Nación, su bienestar, y su seguridad, descansan en la producción y distribución de ciertos bienes y servicios. La selección de activos físicos, procesos y organización a través de los cuales estos bienes y servicios se mueven son llamadas infraestructuras críticas”. (Congressional Research Service Report for Congress. 2002)

Estados Unidos y Australia fueron, entre otros países, los que detectaron esta problemática, analizando la vulnerabilidad de las infraestructuras vitales en general. En 1997, una comisión presidencial para la protección de las infraestructuras críticas en USA identificó los riesgos en todos los sectores: telecomunicaciones, energía, salud, administración, transporte, etc. Estos sectores, considerados vitales para la sociedad, están en riesgo debido a la compleja red de dependencias e interdependencias de las infraestructuras críticas. Una infraestructura crítica puede ser definida como una infraestructura que resulta esencial para la seguridad económica, el fluido funcionamiento del gobierno en todos sus niveles, y la sociedad en su conjunto. (THILL: 2010 a)

Por la mayoría de estas infraestructuras circula información crítica, cuentan con sistemas de información vulnerables, esenciales para su funcionamiento; además, los sistemas de control y monitoreo de estas infraestructuras se realizan también utilizando tecnologías de la información y las comunicaciones. La interrupción o la pérdida de servicios vitales, que son a su vez dependientes de otros, también usualmente basados o controlados a través de TICs, podría acarrear un impacto serio en la vida social. Esto implica una dependencia cada vez mayor de las infraestructuras de electricidad, comunicaciones y sistemas informáticos, cuyo buen funcionamiento es esencial para la seguridad, economía y estilo de vida cotidiano.

Antes del surgimiento de Internet, el alcance de las infraestructuras estaba limitado a las fronteras nacionales. La protección de sus activos, también. Actualmente, en el escenario global, con infraestructuras dependientes de sistemas informáticos para su operación y monitoreo, la situación ha cambiado drásticamente. El ciberespacio no reconoce fronteras. Se presenta entonces una nueva situación en la cual la protección de las infraestructuras críticas requiere de nuevas estrategias.

Los modernos sistemas TIC, de alcance global e interconectados, alimentan otras infraestructuras, con lo cual, una falla en un sistema genera un efecto cascada que puede afectar a otras infraestructuras. La relación entre los sistemas de distintas infraestructuras, cuyas arquitecturas virtuales están interconectadas, genera el riesgo de que el compromiso de una genere problemas en las otras, a menos que se tomen las medidas necesarias para evitarlo.

Ya sea debido a su conexión directa, a las políticas y procedimientos, o por proximidad geo espacial, los sistemas de las infraestructuras interactúan. Estas interacciones usualmente generan relaciones complejas, dependencias e interdependencias que atraviesan los límites de cada infraestructura. (THILL: 2010 a)

En consecuencia, el tratamiento de la problemática presenta tres cuestiones principales:

- a.- Cuáles son los sectores, productos y servicios que constituyen infraestructuras críticas para el gobierno y la industria?
- b.- Cuáles son los procesos subyacentes?, y
- c.- Cuáles son las interdependencias?

Se define a las infraestructuras críticas como aquellas cuyos servicios resultan vitales para la seguridad nacional. El listado de infraestructuras que oficialmente son consideradas críticas está aumentando, e involucra distintos sectores: el sector químico, el de transportes, el de industria de la defensa, el de información y telecomunicaciones, el bancario y financiero, el de agricultura, el de la alimentación, agua, salud pública, servicios de gobierno, servicios de emergencia, servicios postales y de la navegación.

En general, la literatura y los documentos técnicos refieren al tema de infraestructuras críticas vinculado a la vulnerabilidad que podrían presentar frente a ataque terroristas. Cabe acotar que, además del enfoque basado en la seguridad, se debería sumar el factor desastres naturales. Como lamentablemente hemos visto en la región, con los terremotos de Haití y de Chile, o las inundaciones que suelen asolar nuestros países, los factores naturales tienen una gravitación quizá más importante que las hipótesis de ataques sobre las infraestructuras críticas.

En la medida que estas infraestructuras han crecido y aumentado su penetración, el potencial daño económico y social de sus fallas también ha aumentado. Estas interrupciones pueden deberse tanto a fallas técnicas como gerenciales, así como a desastres naturales, ataques externos o internos. La interdependencia de estas infraestructuras aumenta a su vez el índice potencial de disfunción: una falla en una de las infraestructuras acarrearía problemas en las demás.

En tal sentido, una política pública para la protección de las infraestructuras críticas debe entender que la protección no es en sí misma un objetivo. La meta debiera ser la protección de la continuidad de los servicios que brindan dichas infraestructuras. Prevenir las fallas y los ataques que pudieren afectar dichos servicios, y, una vez producidos, brindar una respuesta que permita la rápida restitución del servicio. (THILL: 2010 a)

Por otra parte, si bien cada empresa individualmente puede y debe encarar acciones de protección y planes de contingencia ante interrupciones de servicios, su enfoque siempre será desde su propia perspectiva. La acción del Estado es imprescindible por dos razones: una es cumplir el rol de articulador en la hipótesis de crisis que afecten a dichas infraestructuras, la otra, es el único actor que tiene una mirada omnicomprensiva y dispone de la información, los resortes regulatorios y el poder de policía para poder hacer cumplir las normas y garantizar la continuidad de los servicios. Solamente el Estado está en condiciones de tener un enfoque global que tenga en cuenta las interdependencias y las externalidades de seguridad.

Esta perspectiva de alcance nacional, tiene su correlato a nivel regional. En efecto, las iniciativas de avanzar en el establecimiento de un marco común para el gobierno electrónico en la región, requiere además considerar el tema de las infraestructuras críticas. Este abordaje debería contemplar tanto los aspectos de coordinación

interna de cada país, entre los estados nacionales y los sub nacionales, como las acciones requeridas para la articulación entre países.

Europa ha avanzado en la materia; en 2006, la Comisión Europea aprobó la comunicación sobre el programa europeo para la protección de infraestructuras críticas (PEPIC) por el que se establecía un marco legislativo para las actividades de protección de las infraestructuras críticas en la UE². El proceso de identificación y designación de Infraestructuras Críticas Europeas es uno de los elementos más importantes. En abril de 2007 el Consejo adoptó unas conclusiones sobre el PEPIC, en las que reiteró que correspondía en última instancia a los Estados miembros gestionar las disposiciones de protección de infraestructuras críticas dentro de sus fronteras nacionales.

La normativa europea define a una Infraestructura crítica como *“elemento, sistema o parte de ésta situado en los Estados miembros que es esencial para el mantenimiento de funciones sociales vitales, la salud, la integridad física, la seguridad, y el bienestar social y económico de la población y cuya perturbación o destrucción afectaría gravemente a un Estado miembro al no poder mantener esas funciones.”*

Y como Infraestructura crítica europea (ICE) se considera a aquella *“infraestructura crítica situada en los Estados miembros cuya perturbación o destrucción afectaría gravemente al menos a dos Estados miembros.”*

La comunicación contempla especialmente la Protección de Infraestructuras Críticas Nacionales (ICN), destacando que la protección de las ICN incumbe a sus propietarios, a quienes las explotan y a los Estados miembros donde dichas infraestructuras críticas nacionales estén situadas. La Comunicación insta a los Estados miembros a elaborar un programa nacional de protección que incluya:

- 1.- la clasificación de las ICN, en función de las consecuencias de una interrupción de la actividad o de la destrucción de cada infraestructura (amplitud de la zona geográfica afectada y gravedad de las consecuencias);
- 2.- la identificación de las interdependencias geográficas y sectoriales;
- 3.- la elaboración de planes de intervención.

En España se ha creado el Centro Nacional de Protección de las Infraestructuras Críticas en el ámbito de la Secretaría de Estado de Seguridad. Su objetivo es custodiar y actualizar el Plan de Seguridad de Infraestructuras Críticas y el Catalogo Nacional de Infraestructuras Críticas. Las principales funciones se refieren a obtener y administrar información sobre infraestructuras críticas, la evaluación de amenazas y análisis de riesgos sobre instalaciones estratégicas, el diseño y establecimiento de información, comunicación y mecanismos de alerta, y la coordinación con las administraciones locales de España y con los programas de la Unión Europea.

² Comunicación de la Comisión de 12 de diciembre de 2006 sobre un Programa Europeo para la Protección de Infraestructuras Críticas [COM (2006) 786 final – Diario Oficial C 126 de 7 de junio de 2007]

IV.- QUÉ HICIMOS

Luego de la crisis mundial de 2008 y atravesando la poscrisis, la CEPAL plantea que *“hoy una agenda de la igualdad es ineludible”*. En primer lugar, “porque una mayor igualdad en materia de derechos, oportunidades y bienestar promueve un mayor sentido de pertenencia a la sociedad y, con ello, una mayor cohesión social”. En segundo lugar, porque “una sociedad más integrada es condición para una sociedad más productiva y con mayor convergencia productiva”. En tercer lugar, porque “la mayor igualdad en el ámbito de los derechos sociales permite una mayor igualdad en cuanto a la voz y la visibilidad políticas. Dicho de otro modo, una mayor integración al trabajo digno, a la educación de calidad, a la información y el conocimiento, y a las redes de protección e interacción sociales, permite mejorar la capacidad de los ciudadanos para la participación en instituciones políticas y sindicales, el diálogo público, el voto informado, el uso del conocimiento para hacer respetar sus derechos, el acceso a asociaciones civiles y el intercambio cultural.” (CEPAL: 2010)

Como se mencionó anteriormente, uno de los aspectos que hay que resolver para lograr la igualdad efectiva, es la superación de la brecha digital: lograr el acceso igualitario de la comunidad a las TICs. La brecha digital se constituye como cuestión problemática, que requiere políticas públicas para lograr la inclusión digital. La brecha digital puede ser medida en relación con el acceso a internet, a la telefonía fija y a la móvil, la disponibilidad de puntos de libre acceso colectivo, los costos del acceso, el acceso a TICs en el sistema educativo, entre otros aspectos.

Respecto de herramientas que apuntan a superar la brecha digital y lograr la inclusión, especial mención merecen la telefonía móvil y el acceso inalámbrico a Internet. En los últimos años, se ha desarrollado notablemente esta rama de las TIC con un proceso acelerado de masificación (CEPAL; 2005). Nuevas tecnologías inalámbricas, como wi fi (wireless fidelity, fidelidad inalámbrica), en menor medida el WAP 1.0 (wireless application protocol), y un gran despliegue del SMS (short message service) como medio de menor costo y la introducción de 3G como medio de mayor costo. Otra tecnología alternativa para el acceso a las redes interactivas de comunicaciones es la televisión digital interactiva, ya que la televisión es aceptada y usada por personas de diferentes clases sociales, edades o niveles de educación, teniendo más de 90% de los hogares acceso a la misma en la región. (CEPAL: 2005).

En ese sentido, el gobierno ha plasmado una política de Estado para lograr la inclusión digital para la integración social: la Estrategia de la Agenda Digital Argentina, aprobada por la Presidente Dra. Cristina Fernández de Kirchner mediante el Decreto Nro. 512 del año 2009.

Con dicho marco, el gobierno ha encarado diversos proyectos tendientes a superar la brecha digital en pocos años. Por una parte, el programa conectar igualdad que prevé la entrega de 3.000.000 de netbooks a estudiantes y docentes de todo el país. Sumado a las iniciativas de los gobiernos locales que, con algunas diferencias en cuanto a las características de implementación, suministran netbooks a los estudiantes de escuelas primarias. Además, a partir del Programa de Inclusión

Educativa que lleva adelante el Ministerio de Educación de la Nación, con las escuelas técnicas.

Respecto del acceso a la conectividad, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios está llevando adelante el Plan Nacional de Telecomunicaciones Argentina Conectada, el cual prevé la construcción de un backbone de fibra óptica de 50.000 km a lo largo y a lo ancho de todo nuestro país. No quedará pueblo, ciudad o localidad sin tener un acceso a la fibra óptica. Además del propósito de brindar acceso igualitario a todos los habitantes de la Argentina, el Plan Nacional tiene como prioridad impulsar el desarrollo de cooperativas y PYMES tecnológicas locales, así como el desarrollo de nuestra industria TIC.

Otra política de acceso igualitario, esta vez a la televisión, es la que lleva adelante la Televisión Digital Terrestre. Se prevé la entrega de decodificadores en forma gratuita a los beneficiarios de planes sociales, y el servicio es totalmente gratuito. Una vez que se masifique, y que contemos con TV interactiva, será posible desplegar más acciones de gobierno electrónico, pues tendremos una ventana en cada hogar: el televisor.

No debemos olvidarnos de mencionar la Asignación Universal por Hijo, que alcanza a 4.500.000 de beneficiarios, y que tiene como contraprestación el ejercicio del derecho a la educación y a la salud, por parte de los niños. Esto, sumado al Programa Conectar Igualdad, es un elemento central para lograr la efectiva inclusión digital de nuestra gente.

A partir del año 2003, desde el Ministerio del Interior y bajo la conducción del Dr. Aníbal Fernández, comenzamos a trabajar para mejorar el documento nacional de identidad, que en ese momento tardaba casi dos años en ser entregado. Se requería un trabajo enorme en la digitalización de los datos biométricos de las personas. Todas las huellas dactilares constaban en fichas de papel, y su cotejo era tan dificultoso que demoraba la entrega del documento. Nos pusimos a trabajar en la digitalización de esos registros, tanto los nuevos como los históricos. También en el desarrollo del software necesario para la emisión del documento en condiciones seguras. Fruto de ese trabajo, que llevó su tiempo, es el Nuevo Documento Nacional de Identidad que se ha implementado desde el año pasado. Hoy el nuevo documento es tramitado en 15 días.

Contamos así con una herramienta básica para la implementación de cualquier política pública, ya que la identificación de las personas es un derecho de todos y un deber del Estado. Sin identificación no hay identidad, y sin identidad, no es posible ejercer los derechos. Una persona que no posee los documentos que acreditan su identidad, no existe para el derecho, ni para el Estado. El Estado tiene la obligación de identificar a todas las personas, y de garantizar el derecho a la identidad de cada uno.

El potencial democratizador del gobierno electrónico implica poder identificar a las personas, en el medio digital y en el entorno tradicional. El derecho a la identidad es un requisito básico en la democracia: permite ejercer el voto, acceder a los planes sociales, inscribirse en los colegios, traspasar las fronteras del país. (THILL: 2010 b).

Por su parte, la Jefatura de Gabinete de Ministros ha puesto en marcha un proyecto para brindar wi fi social en la ciudad de Buenos Aires. Ya se ha iluminado la Plaza de Mayo, con motivo de los festejos del Bicentenario, brindando acceso a Internet en forma gratuita, los 7 días de la semana, las 24 horas. En pocos meses, la ciudad de Buenos Aires (primero la zona del microcentro y sur), contarán con esta wi fi social.

Además de esta iniciativa, en la Jefatura de Gabinete hemos construido un Data Center que permitirá brindar condiciones de seguridad y de calidad para aplicaciones de gobierno electrónico, no solamente de nuestra jurisdicción sino como apoyo a aquellos organismos que no cuenten momentáneamente con instalaciones similares.

Como vimos anteriormente, las Infraestructuras Críticas son instalaciones físicas y tecnológicas de la información que posibilitan una mejora del funcionamiento de las distintas áreas de una sociedad.

En la actualidad, existe un gran interés por parte del Gobierno Nacional y organizaciones del sector privado de trabajar mancomunadamente, para aunar fuerzas en pos de generar una conciencia para la protección de las Infraestructuras Críticas y la Ciberseguridad; como el de consolidar acciones futuras, que serán cruciales para el afianzamiento de los sistemas, vitales en el desarrollo y protección de la ciudadanía y en la eficaz labor de los gobiernos

En ese sentido, desde la Subsecretaría de Tecnologías de Gestión hemos avanzado en la categorización de data centers, a fin de contar con un marco de información que permita mejorar las condiciones de las instalaciones de los data centers del Estado. Hemos avanzado en el diseño del instrumento de medición, su difusión y utilización por parte de las áreas informáticas del Estado, y la remediación de problemas.

Otra de las iniciativas que hemos llevado adelante a fin de promover el gobierno electrónico brindando la infraestructura tecnológica adecuada, es el licenciamiento de la Autoridad Certificante de Firma Digital de la Oficina Nacional de Tecnologías de Información. Esta Autoridad Certificante de firma digital, actualmente licenciada, emite certificados para funcionarios públicos, de la Administración Nacional y de otras jurisdicciones, tales como los Superiores Tribunales de Justicia de varias provincias.

Esta herramienta permitirá completar los procesos de digitalización de trámites, pues la firma digital reemplaza a la firma ológrafa con todos los atributos jurídicos que esta implica.

Con relación a otro de los aspectos centrales en la gestión pública, las adquisiciones, la Subsecretaria de Tecnologías de Gestión de la Jefatura de Gabinete de Ministros, puso en marcha el sistema electrónico de compras públicas que administra la Oficina Nacional de Contrataciones. Este sistema permite realizar compras por Internet. También hemos iniciado un camino de armonización con los gobiernos provinciales para compartir información y brindar recursos tecnológicos referidos a los sistemas de información sobre oferentes y proveedores y sobre el catálogo de bienes y servicios.

V.- CONCLUSIONES

El gobierno electrónico se define en clave de servicios con aplicaciones TICs que simplifiquen y mejoren la vida de las personas, habitantes y ciudadanos. Los proyectos TICs en la Administración Pública transitan un camino crítico pleno de obstáculos. Los principales desafíos son encontrar la viabilidad técnica y el liderazgo suficiente.

Quienes trabajamos diariamente en organizaciones públicas y tenemos la responsabilidad de ejecutar proyectos que incorporan tecnologías en la gestión, ya sea interna o transversal con otros organismos, advertimos el papel central del liderazgo para su exitosa puesta en marcha.

El liderazgo se torna más necesario aún si consideramos que las políticas de gobierno electrónico implican cambios en las formas de trabajar de las organizaciones públicas, lo cual genera resistencias. Todo proceso de cambio en la administración debe contemplar un manejo de la resistencia que podría generar, sobre todo si afecta intereses o espacios de poder. En ese sentido, el liderazgo es esencial para comunicar la visión de la administración electrónica, tanto dentro del Estado como a la comunidad en general que son, en definitiva, los beneficiarios. Explicar los principios en los que se basa, a quienes alcanza y los beneficios que implica en la vida diaria de la comunidad, tanto en la mejora de los servicios que brinda el Estado, en la transparencia, y fundamentalmente, en el acercamiento entre la administración y los habitantes. (THILL: 2010 b)

Por estas razones consideramos al liderazgo como un factor crucial de éxito en la implementación de estrategias de desarrollo electrónico. La implementación exitosa de proyectos tecnológicos transversales en toda la administración, requiere de un líder que posea conocimientos y habilidades especiales, que cuente con experiencia en la gestión de proyectos de modernización administrativa y que pruebe su adaptabilidad al mundo digital cada vez más integrado y convergente.

Adaptabilidad, experiencia, conocimientos. Comprensión, coordinación, abierto a los cambios. Alguien que sea al mismo tiempo evangelizador y ejecutor. Que posea una visión y que sepa transmitirla. Un formador de equipos, de líderes de proyectos. Sin embargo, todos esos atributos personales no serán suficientes si no están acompañados de la institucionalidad necesaria.

Como hemos sostenido en otra ocasión, la falta de una adecuada organización institucional que acompañe los cambios constituye uno de los problemas centrales que enfrentan las iniciativas que intentan implementar proyectos transversales en la administración. Nuestras administraciones cuentan con estructuras burocráticas inspiradas en el modelo weberiano, sometidas en mayor o menor grado a medidas de modernización inspiradas en los postulados de la Nueva Gerencia Pública. En general, se han constituido órganos rectores en materia de aplicación de TIC en la administración, y si bien generalmente los países han avanzado en el marco regulatorio del gobierno electrónico, los avances en materia de organización

institucional son mucho más lentos que los derivados de la aplicación de tecnologías.

Si entendemos que el gobierno electrónico, puesto en acto a partir de proyectos tecnológicos concretos, es el uso de tecnologías de la comunicación y de la información para mejorar el funcionamiento del gobierno, es claro que dichos proyectos tendrán un impacto directo sobre la gestión administrativa.

En este sentido, la eventual resistencia que generan los proyectos tecnológicos en la medida que son percibidos como un cambio en la gestión que podría ser una eventual amenaza, implica también el potencial bloqueo de las iniciativas modernizadoras. En ese sentido, el rol del liderazgo político es fundamental para transmitir la visión y administrar los potenciales conflictos internos que genere la introducción de cambios en la gestión.

En dos años la brecha digital será superada. En dos años, los nativos digitales que hoy reciben su netbook en la escuela y la llevan al hogar, nos estarán demandando servicios electrónicos. Cómo no responder? Cómo explicarles que un trámite que podrían hacerse por Internet, la administración sigue haciéndolo en forma tradicional: largas filas, extensas esperas, diálogos con personal de atención al público poco capacitado, plazos eternos..... Cómo vamos a explicar que no están disponibles?

El futuro ya llegó. Tenemos que prepararnos: formar a los dirigentes y funcionarios, disponer de infraestructuras tecnológicas, hacer más racionales los trámites.... Debemos tener respeto por el tiempo ajeno. La persona que se relaciona con la administración es igual a nosotros. Su tiempo es tan valioso como el nuestro. Debemos tener respeto por el tiempo ajeno. Prepararnos para brindar servicios electrónicos de calidad para cumplir los objetivos de gestión.

VI.- BIBLIOGRAFIA

CEPAL (2010) (Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas): “La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir”, Naciones Unidas, Brasilia, Junio 2010. Disponible en http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/39710/100604_2010-114-SES.33-3_La_hora_de_la_igualdad_doc_completo.pdf

CEPAL (2008) (Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas): “La Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe: Desarrollo de las tecnologías y tecnologías para el desarrollo”, 2008 - 2009. Disponible en internet en <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/36002/P36002.xml&xsl=/ddpe/tpl/p9f.xsl&base=/socinfo/tpl/top-bottom.xsl>.

CEPAL (2005) (Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas): “Políticas públicas para el desarrollo de sociedades de información en América Latina y el Caribe”, Naciones Unidas, Junio 2005. Disponible

en internet en
<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/21575/Politic%20Publicas.esp.pdf>.

CLAD (2007), "Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico", Disponible en internet en <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/cartagobelec.pdf/view>.

Congressional Research Service Report for Congress (2002): "Critical Infrastructures: Background, Policy and Implementation". Disponible en Internet en <http://www.iwar.org.uk/cip/resources/pdd63/crs-report.pdf>).

IDABC. (2004). *European Interoperability Framework for Pan-European eGovernment Services*. Bruselas: Interoperable Delivery of European eGovernment Services to public Administrations, Businesses and Citizens-Comisión Europea. Disponible en internet en <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/2319>.

THILL, Eduardo (2010 a): "Infraestructuras críticas, interoperabilidad y estándares: ejes para una administración electrónica efectiva". Ponencia presentada en el XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Noviembre 2010.

THILL, Eduardo (2010 b): "Identidad, Identificación Electrónica y Ciudadanía Digital". Ponencia presentada en el XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Noviembre 2010.

UNITED NATIONS "E- Government Survey 2010". Disponible en internet en http://www2.unpan.org/egovkb/global_reports/10report.htm.