

# LA CARTA IBEROAMERICANA DE GOBIERNO ELECTRÓNICO. ORIENTACIONES Y BUENAS PRÁCTICAS

Ricardo Sebastián Piana<sup>1</sup>

**RESUMEN.** La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico es resultado del consenso alcanzado por los gobiernos iberoamericanos. Define un nuevo paradigma en cuanto al uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) por parte de las Administraciones Públicas. Las tecnologías aparecen sólo como herramientas coadyuvantes de la mejora de la gestión pública y su centro es el ciudadano y sus derechos al Gobierno Electrónico.

**PALABRAS CLAVE.** Palabra clave 1. Administración Pública 2. CLAD 3. Gobierno Electrónico 4. Derechos 5. Participación.

**ABSTRACT.** The Ibero-American Electronic Government Charter is the result of consensus reached by the governments in this region. Define a new paradigm in the use of information technologies and communications technology (ICT) by public administrations. The technology tools are only tools to improve governance and its center is the citizen and his rights to Electronic Government.

---

<sup>1</sup> Docente de Derecho Político en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina, calle 48 n° 582, La Plata, Bs.As., [rspiana@jurosc.unlp.edu.ar](mailto:rspiana@jurosc.unlp.edu.ar) / [r\\_piana@yahoo.es](mailto:r_piana@yahoo.es)

KEYWORDS. 1. Public Administration 2. CLAD 3. Electronic Government 4. Rights 5. Participation

## 1 Introduction

En el ámbito latinoamericano, las propuestas de reforma de la Administración Pública desde fines de los años 90 han surgido desde el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, más conocido como CLAD. El CLAD es un organismo público internacional, de carácter intergubernamental. Se constituyó en el año 1972 bajo la iniciativa de los gobiernos de México, Perú y Venezuela y su creación fue recomendada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución 2802 - XXVI) con la idea de establecer una entidad regional que tuviera como eje de su actividad la modernización de las administraciones públicas como factor estratégico en el proceso de desarrollo económico y social.

Su misión es promover el análisis y el intercambio de experiencias y conocimientos en torno a la reforma del Estado y la modernización de la Administración Pública, mediante la organización de reuniones internacionales especializadas, la publicación de obras, la prestación de servicios de documentación e información, la realización de estudios e investigaciones y la ejecución de actividades de cooperación técnica entre sus países miembros y proveniente de otras regiones.

Institucionalmente es la secretaría técnica permanente de las Conferencias Iberoamericanas de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado que se realizan en el marco de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno.

Bajo su propuesta, los Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado han aprobado en las Cumbres la Carta Iberoamericana de la Función Pública en Bolivia en 2003, el Código Iberoamericano de Buen Gobierno, en Uruguay, en 2006, la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, en Chile, en 2007, la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, en El Salvador, en 2008 y la Carta Iberoamericana de Participación

Ciudadana, en Portugal, en 2009, entre otros documentos internacionales. Las orientaciones de las reformas son críticas al modelo implantado desde el Consenso de Washington.

Siendo que estos documentos se constituyen en un horizonte hacia el cual los gobiernos de la región han pretendido reformar sus administraciones, corresponde exponer en este apartado uno de los documentos mejores logrados: la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico.

Este Acuerdo fue aprobado durante la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, en Pucón, Chile, durante el año 2007 y adoptada por la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Santiago de Chile en noviembre de ese mismo año.

La Carta es resultado del consenso alcanzado por los representantes de los gobiernos iberoamericanos en busca de definir un nuevo paradigma en cuanto al uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), como herramientas coadyuvantes de la mejora de la gestión pública, proponiendo un conjunto de conceptos, valores, orientaciones y buenas prácticas que facilitan dicho objetivo. Sus enunciados sirven como orientaciones de utilidad para el diseño, implantación, desarrollo y consolidación de las TIC como herramientas coadyuvantes de la mejora de la gestión pública.

La principal orientación gira en torno al reconocimiento del derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con el Estado y la correlativa responsabilidad de los gobiernos en proveer las herramientas necesarias para satisfacer ese derecho y por ello se subraya que la perspectiva desde la que se tiene que abordar el empleo de las TIC en la gestión pública que es la del ciudadano y sus derechos.<sup>2</sup> Este cambio de paradigma crea una oportunidad para que

---

2 Se entiende por ciudadano, para la Carta según una visión amplia, cualquier persona natural o jurídica que tenga que relacionarse con una Administración Pública y se encuentre en territorio del país o posea el derecho a hacerlo aunque esté fuera de dicho país.

la sociedad sea la dinamizadora del Gobierno Electrónico y no una simple destinataria.

La estructura de la Carta es la siguiente: consta de un preámbulo y tres capítulos. En el Preámbulo se anuncian los antecedentes en cuanto a acuerdos internacionales, se fijan las grandes líneas de enmarcan el texto, centradas fundamentalmente a la Sociedad de la Información y el Conocimiento, la brecha, la participación y el fortalecimiento de la democracia; y, finalmente, se propician la traducción de estos enunciados y principios en acciones concretas, mediante mecánicas participativas.

El Capítulo Primero tiene por título “Finalidad y Ámbito de la Carta”. Define, en primer término, los Objetivos. Sigue con un listado de Finalidades y después con algunos Conceptos. Tal el caso de Gobierno Electrónico y Administración Electrónica donde se reconoce que se trata de términos iguales para la comprensión de la Carta, por mencionar un ejemplo. A continuación enumera una serie de Principios.

En el Capítulo Segundo se dedica al “Derecho al Gobierno Electrónico”. Menciona el de relacionarse electrónicamente tanto en la relación ciudadano a gobierno (C2G) como en la de gobierno a ciudadano (G2C), los efectos en cuanto derechos de esa relación, los instrumentos del Gobierno Electrónico, la seguridad, las direcciones electrónicas, los sitios electrónicos, los criterios para determinar el régimen de documentos y archivos electrónicos, las consecuencias del Gobierno Electrónico sobre el Derecho Administrativo y la protección de datos personales.

El Capítulo Tercero, “Condiciones Generales para el Establecimiento y Desarrollo del Gobierno Electrónico”, se dedica a contemplar las medidas complementarias necesarias para producir el tránsito de los sistemas actuales a otros más integrados donde se contemplen la interoperabilidad en sus distintos niveles: locales, nacionales, regionales e internacionales. Continúa con la preparación de las Administraciones Públicas, la planificación de Gobierno Electrónico con participación multisectorial, la usabilidad de los sistemas, la inclusión digital, la integración de procesos y servicios,

las políticas de promoción de contenidos y, finalmente, el despliegue de las infraestructuras telecomunicativas.

## 2 El Preámbulo de la Carta

Si realizamos un análisis pormenorizado de la Carta, sobre todo en su Preámbulo, advertiremos ciertos postulados o presupuestos. Sus afirmaciones, como en todo preámbulo, son tanto consideraciones fácticas, valores deseados como objetivos a alcanzar.

Una de las primeras afirmaciones es la sostiene que el mundo contemporáneo está caracterizado por las profundas transformaciones originadas en el desarrollo y difusión de las TIC en la sociedad, pero que el caso de América Latina está dado por el mantenimiento de profundas desigualdades sociales, desigualdad que se traslada a su uso y aprovechamiento. Más aún, dado que la información y el conocimiento constituyen factores esenciales de la productividad y el desarrollo humano – continúa el Preámbulo – es necesaria la concentración de esfuerzos para evitar la profundización de las desigualdades, facilitar la inclusión y fortalecer la cohesión social.

Otro de los presupuestos fuertes, por sus consecuencias, es el que sostiene son las barreras que el espacio y el tiempo ponen entre los ciudadanos y sus Administraciones las que alejan al ciudadano del interés por la cosa pública. Consecuencia lógica de ello (no explicitada) sería que las TIC pueden modificar ese estado de cosas.

La Carta Iberoamericana reconoce el derecho de acceso electrónico a las Administraciones Públicas. Se pretende, por un lado, reconocer a los ciudadanos un derecho que les facilite su participación en la gestión pública y sus relaciones con las Administraciones Públicas y que contribuya también a hacer éstas más transparentes y respetuosas con el principio de igualdad, a la vez que más eficaces y eficientes y, por el otro, como objetivo estratégico e indirecto, el de promover la construcción de una sociedad de información y conocimiento, inclusiva, centrada en las personas y orientada al desarrollo.

En ese marco, se establece, desde el propio Preámbulo, el derecho del ciudadano a conocer, con la facilidad que implican los medios electrónicos, lo que está haciendo la Administración, tornándola más transparente y, por ello mismo, más controlable para luchar contra la corrupción y generar confianza en los ciudadanos. Tienen también los ciudadanos el derecho de promover la inclusión y la igualdad de oportunidades de forma que todos los ciudadanos puedan acceder, cualquiera que sea su situación territorial o social, a los beneficios que procura la sociedad del conocimiento. Otro de los derechos, clásicos desde este tipo de perspectiva, es la de participar activamente emitiendo opiniones, sugerencias y en general en el seguimiento de toma de decisiones, así como sobre el tipo de servicios que el Estado provee y el modo de suministrarlo.

Los redactores de la Carta, suscripta por los Estados Iberoamericanos, instan a la cooperación, coordinación e interoperabilidad internacional. Así, solicitan a los Estados que, en la construcción de la Sociedad de la Información y el Conocimiento, eviten adoptar medidas y decisiones unilaterales contrarias al Derecho Internacional, realizando acciones tendentes a contribuir a la plena consecución del desarrollo económico y social de la población de los países afectados y al bienestar de sus ciudadanos.

En concordancia con la orientación política-ideológica del CLAD, contraria del neoliberalismo, la Carta reconoce el rol insustituible que le corresponde a los Estados en estas materias, para garantizar la universalización a toda la población y la continuidad de los servicios electrónicos y el fortalecimiento de la democracia.

### 3 Capítulo Primero - Finalidad y Ámbito de la Carta

La Carta establece, como uno de sus primeros objetivos, el “*de determinar las bases conceptuales y los componentes que constituyen el Gobierno Electrónico*” para Iberoamérica. Si bien establecer un objetivo conceptual, como primer objetivo, podría parecer superfluo en un

documento orientativo para las políticas públicas, sin embargo, teniendo en cuenta la gran cantidad de definiciones y orientaciones (muchas de ellas contradictorias) que se han dado en la literatura a lo largo de los recientes años en esta nueva materia, hacen necesario establecer una definición mínima para cerrar el debate en torno a este concepto.

El segundo de los objetivos está relacionado con la “*definición de los contenidos del derecho de los ciudadanos a relacionarse de forma electrónica*” con sus Gobiernos y Administraciones Públicas.

El tercer objetivo es el de “*conformar un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión*” llamado a constituir un lenguaje común sobre el Gobierno Electrónico en los países de la comunidad iberoamericana. Por último, se menciona, como objetivo de la Carta, el de “*servir como orientación para el diseño, regulación, implantación, desarrollo, mejora y consolidación de modelos nacionales de Gobierno Electrónico en la gestión pública*”.

Entre las finalidades explícitas establecidas en el Punto 2<sup>3</sup> de la Carta se enumeran las siguientes:

- a. Aproximar los Gobiernos y sus respectivas Administraciones a los ciudadanos [...].
- b. Incrementar la calidad de los servicios y productos públicos que el Estado tiene que suministrar a los ciudadanos al mejorar la eficiencia, la eficacia y una mayor transparencia [...].
- d. Coadyuvar en la consolidación de la gobernabilidad democrática, mediante la legitimación efectiva de los Gobiernos y sus Administraciones que comporta el potencial democratizador del Gobierno Electrónico.  
[...]
- g. Sensibilizar a las Administraciones para que ofrezcan sus servicios y se interconecten con la ciudadanía a través de estrategias de múltiples canales de acceso.
- h. Desarrollar [...] acciones que apunten a generar información para que redunden en conocimiento social, con el objetivo de

---

3 Usaremos indistintamente la voz “Punto”, “Párrafo” y “Epígrafe” para referir e identificar los párrafos numerados de la Carta.

aumentar la competitividad y mejorar el posicionamiento de cada comunidad [...] (Punto 2 – Finalidades – Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico).

La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, entiende las expresiones *Gobierno Electrónico* y *Administración Electrónica* como sinónimos; el primero es más utilizado en Latinoamérica y el segundo en España. Para la Carta ambos conceptos son considerados 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 (Punto 3 – Concepto de Gobierno Electrónico – Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico).

Sin embargo, conceptualmente son distintos. En efecto, mientras que el concepto gobierno comprende “... *el conjunto de los órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder*” (Levi, 1986:710), el de administración denota el conjunto “...*de actividades directamente preordenadas para la concreta persecución de las tareas y de los fines que se consideran de interés público o común*” en una colectividad o en un ordenamiento estatal (Gozzi, 1986:12). Es decir, el primero incluye al segundo pero no a la inversa. En otro lugar ya nos hemos expresado en cuanto a la definición del Gobierno Electrónico resaltando más la necesidad de dejar bien en claro los aspectos que abarca (tecnologías + reforma de la Administración + participación ciudadana) que la de establecer precisiones conceptuales que luego se olvidan en la práctica (Piána, 2007).

Según la Carta, el Gobierno Electrónico se propone la satisfacción de las necesidades así como contribuir al desarrollo de la sociedad, por lo que –entiende– jamás podrá consistir en una simple respuesta a las ofertas tecnológicas que provienen del mercado. Por ello, –continúa– aquél se encuentra indisolublemente vinculado a la consolidación de la gobernabilidad democrática, y tiene que estar orientado a facilitar y mejorar la participación de los ciudadanos en



el debate público y en la formulación de la política en general o de las políticas públicas sectoriales, entre otros medios, a través de consultas participativas de los ciudadanos (Conf. Punto 4 de la Carta).

Más adelante, en el Punto 24 – *Interoperabilidad de Servicios*, se señala que el Gobierno Electrónico constituye la oportunidad de dar respuesta plena al reto de conseguir una gestión pública más eficiente y de establecer pautas de colaboración entre Administraciones Públicas.

Los Principios de la Carta, que se encuentran enumerados en el Epígrafe 6º, son los de igualdad, legalidad, conservación, transparencia y accesibilidad, proporcionalidad, responsabilidad y adecuación tecnológica con los que deben interpretarse y complementarse todos los derechos, principios y exigencias establecidos en su texto.

Respecto al primer principio, el de *igualdad*, se subraya que en ningún caso el uso de medios electrónicos puede implicar la existencia de restricciones o discriminaciones para los ciudadanos que se relacionen con las Administraciones Públicas por medios no electrónicos, tanto respecto al acceso a la prestación de servicios públicos como respecto a cualquier actuación o procedimiento administrativo.<sup>4</sup>

En cuanto al *principio de legalidad* la Carta adopta el paralelismo o igualdad de garantías previstas en los modos tradicionales de relación del ciudadano con el Gobierno y la Administración. Así, las garantías de los trámites electrónicos deben ser las mismas que las que se reconocen en formato papel o presencial aún cuando aquellos supongan un simplificación general en las transacciones. Además, la Carta agrega:

---

4 Como también se aclara, ello no es óbice para que los gobiernos dicten medidas dirigidas a incentivar la utilización de los medios electrónicos.

El principio de legalidad también comprende el respeto a la privacidad, por lo que el uso de comunicaciones electrónicas comporta la sujeción de todas las Administraciones Públicas a la observancia de las normas en materia de protección de datos personales (Punto 6, b – Principios del Gobierno Electrónico – Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico).

Respecto del *principio de conservación* se señala la necesidad de garantizar que las comunicaciones y documentos electrónicos se conserven en las mismas condiciones que por los medios tradicionales. En cuanto al *principio de transparencia y accesibilidad* se garantiza que la información de las Administraciones Públicas y el conocimiento de los servicios por medios electrónicos se hagan en un lenguaje comprensible según el perfil del destinatario.

La accesibilidad Web se refiere a la capacidad de acceso a la Web y a sus contenidos por parte de todas las personas, con prescindencia de toda eventual limitación.<sup>5</sup>

Es muy importante que entre los principios se resalte que los requerimientos de seguridad sean adecuados a la naturaleza de la relación que se establezca con la Administración (*principio de*

---

5 Las limitaciones pueden ser a) visuales (desde la baja visión o el daltonismo hasta la ceguera total), b) motrices (dificultad o imposibilidad de usar las manos), c) auditivas (sordera o deficiencias auditivas), d) cognitivas (dificultades de aprendizaje o discapacidades que afecten a la memoria, la atención, o las habilidades lógicas), e) técnicas (insuficiente familiaridad con las TIC), o f) ambientales (restricciones en la atención visual o auditiva emergentes del contexto de uso). Se señala que cuando los sitios Web están diseñados con una adecuada concepción de la accesibilidad, todos los potenciales usuarios podrían acceder -en condiciones de igualdad- a sus contenidos y servicios. Esta condición resulta esencial para que las prestaciones de Gobierno Electrónico puedan cumplir con su imperativo de llegar a todas las personas. En materia de accesibilidad Web es común hacer referencia a las Pautas de Accesibilidad al Contenido en la Web (WCAC) -que el Consorcio World Wide Web (W3C) creó en 1998- y que indican cómo crear sitios Web para que todas las personas puedan acceder a sus contenidos. Dado que muchas personas con discapacidad utilizan software o dispositivos especiales de accesibilidad asistida para poder acceder al contenido, es necesario que ese contenido sea compatible con las ayudas técnicas. OEA (2008). “Editorial”, Boletín Foro e-Gobierno, n° 35, Junio 2008. Disponible en línea en: <http://www.educoas.org/RestrictedSites/curso1/Newsletter-Junio08/Editorial35.html> (Acceso el 23 de enero de 2010).

*proporcionalidad*) pues permite diseñar políticas adecuadas al tipo de trámite<sup>6</sup> así como el de *responsabilidad* de forma tal que la Administración y el Gobierno respondan por sus actos realizados por medios electrónicos de la misma manera que los realizados por medios tradicionales.

Por último, el *principio de adecuación tecnológica* establece que las administraciones elegirán las tecnologías más adecuadas para satisfacer sus necesidades, recomendándose 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.<sup>7</sup>

## 4 Capítulo Segundo - Derecho al Gobierno Electrónico

La Carta establece el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con sus Gobiernos y Administraciones Públicas de forma tan amplia como lo permita la naturaleza del trámite y pretensión de que se trate. Según la Carta, ello supone que las Administraciones estén interrelacionadas entre sí a fin de simplificar los procedimientos y que cuenten con leyes de acceso a la información pública.

Los detalles de este derecho de amplio alcance están enumerados en el Punto 9 de la Carta e incluyen las facultades de:

---

6 En este sentido, resulta disfuncional y oneroso establecer sistemas de firma electrónica, avanzada o no, para trámites sencillos como pedir turnos o solicitar certificaciones.

7 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.

- Dirigir por vía electrónica todo tipo de escritos, recursos, reclamaciones y quejas como si se hubieran realizado por medios tradicionales así como utilizar documentos administrativos electrónicos en las mismas condiciones.
- Realizar todo tipo de pagos, presentar y liquidar impuestos y cualquier otra clase de obligaciones.
- Recibir notificaciones cuando tal medio sea aceptado por el ciudadano o cuando así lo solicite.
- Acceder a la información administrativa general con igual grado de fiabilidad que la que es objeto de anuncio en diarios o boletines oficiales.
- Acceder a los expedientes para conocer su estado.
- Acceder a información pública de alto valor agregado que sirva para aumentar la competitividad.
- Evitar la presentación reiterada ante la Administración de documentos que ya obren en poder de la misma o de otra, especialmente si son electrónicos.<sup>8</sup>

Este último derecho, el evitar el requerimiento de documentación ya obrante en la Administración, a su vez presupone dos principios fundamentales existentes en todo plan de Gobierno Electrónico: “Simplificación Registral” y “Ventanilla única”, íntimamente relacionados entre sí y que debieron tener un mayor desarrollo en la Carta. Según el primero, si alguien ya ha entregado cierta información al Estado, éste no debería volver a pedirla, salvo que sea preciso actualizarla, obviamente.<sup>9</sup> El principio de Ventanilla Única supone que el Estado, idealmente en su sentido más amplio, debe presentarse ante la sociedad como una única entidad, independiente de su estructura

---

8 Lo que supone, bien aclara la Carta, acciones de interoperabilidad y simplificación registral que se encuentran tratadas más adelante.

9 Esto implicaría que cuando un ciudadano se identifica ante un organismo público (y se autentica presentando su documento de identidad, por ejemplo) su domicilio ya debería ser conocido por el organismo y a lo sumo le debería preguntar si no ha cambiado. Lo mismo debería pasar con todos los datos que el Estado administra de la sociedad, ya sean personas o empresas.

interna y sus divisiones políticas o territoriales. Bajo este principio, el Estado asume él mismo el costo de su complejidad y distribución política, jurisdiccional y administrativa y se muestra como uno solo.<sup>10</sup>

Para lograr el ejercicio efectivo de este derecho, la Carta enumera, a su vez, algunas herramientas, instrumentos o regulaciones del Gobierno Electrónico. Una de las primeras es la *identificación* de los ciudadanos, Administraciones, funcionarios y agentes así como la autenticidad de los documentos electrónicos, equipos y sistemas. Otro punto es la necesidad de que las direcciones electrónicas de las Administraciones Públicas estén accesibles para todos los ciudadanos y, como su complemento, la regulación y establecimiento de registros electrónicos a los que los ciudadanos puedan dirigir sus comunicaciones electrónicas (con confirmación de su recepción). El siguiente ítem que menciona la Carta, el régimen de los documentos y archivos electrónicos, es regulado más adelante.

Uno de los puntos transcendentales en cualquier política de Gobierno Electrónico es de la *Seguridad* y ello no sólo por cuanto la seguridad jurídica y física es necesaria para las operaciones y transacciones de todo tipo sino porque aquella aporta el elemento de confiabilidad necesario en tanto los documentos electrónicos son elementos intangibles. Respecto a esta problemática, la Carta establece que los Estados iberoamericanos aprobarán las normas jurídicas y técnicas necesarias para que los ciudadanos y las Administraciones Públicas en sus relaciones electrónicas puedan tener seguridad y confianza, tanto en lo que se refiere a la identidad de la persona, órgano o institución que se comunica, como en lo que se refiere a la autenticidad e integridad del contenido de la comunicación, así como, consecuentemente, en la imposibilidad de ser repudiada por el emisor.<sup>11</sup>

---

10 Cuando uno quiere registrar a su hijo en la escuela, poco le importa si ésta depende del municipio, del gobierno provincial o del nacional o si el registro civil depende del Ministerio del Interior de la Nación o de otro provincial o si los impuestos son tasas municipales, rentas estatales o tributos federales.

11 El punto reitera que los Estados también establecerán sistemas alternativos a la firma electrónica cuando la naturaleza del trámite lo aconseje.

La autenticidad e integridad de la comunicación recibida, elementos esenciales para la firma electrónica avanzada (según legislación europea) o digital (según legislación argentina):

[...] consiste en que se corresponde con la originalmente remitida sin que sus contenidos hayan podido ser alterados, expresando por tanto la voluntad, opinión, alegatos, y otros contenidos sustentados por la persona que la remite por medios electrónicos (Punto 11, segundo párrafo – Seguridad del Gobierno Electrónico – Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico).

Un tema también clave para establecer un verdadero acceso a la información y para garantizar la comunicación, poco regulado hasta el momento, es el de las direcciones electrónicas de las Administraciones Públicas. La Carta establece que “*los Estados iberoamericanos regularán sobre las direcciones electrónicas de las Administraciones Públicas garantizando que los ciudadanos las puedan conocer con facilidad*” (Epígrafe 13, segundo párrafo de la Carta). Para asegurar este derecho, la Carta recomienda elaborar estándares comunes evitando el uso de siglas teniendo en cuenta el uso intuitivo de la navegación en Internet. Por último, también para facilitar la localización de esas direcciones y desde la perspectiva del ciudadano, las mismas deberían estar elaboradas en función de los temas atendidos por cada Institución que puedan ser objeto de búsqueda y localización por los ciudadanos. Consecuentemente, no se recomienda seguir la práctica habitual de las administraciones de colocar el nombre de sus organismos en la Web.

Se establece que las Administraciones Públicas serán responsables de la integridad, veracidad y calidad de los datos, servicios e informaciones en sus sitios electrónicos y portales. Además, para evitar el *phishing* recomienda que los sitios electrónicos estén dotados de los sistemas de firma electrónica que identifiquen a su titular y garanticen la comunicación segura con los mismos.

Las Administraciones son responsables de la información que publican, debiendo aclarar cuál es el órgano responsable de los

mismos y de su puesta al día<sup>12</sup> y es por ello que en los sitios electrónicos no podrán figurar avisos de exención de responsabilidad por su contenido. Caso contrario – agrega la Carta – esos sitios o direcciones no podrán considerarse una sede electrónica, ni formará parte del sistema de Gobierno Electrónico “y así deberá figurar con caracteres relevantes en todas sus páginas” (Punto 14 de la Carta).

Como hemos visto, la Carta define al Gobierno Electrónico 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 (Punto 3 – Concepto de Gobierno Electrónico). Ahora, agrega que además implica que los ciudadanos puedan relacionarse con las Administraciones Públicas en todo momento, así como que puedan recibir de forma automática *la confirmación de la recepción* de tales comunicaciones. Este último aspecto es el que destaca el Punto 15 de la Carta con el título *Registros Electrónicos*. Es allí donde se establece que tal confirmación se hará mediante copia autenticada, realizada automáticamente, de las comunicaciones y documentos presentados, en su caso, en los que constará la fecha y hora de presentación. Se recomienda a los Estados que notifiquen a los ciudadanos, a través de los registros electrónicos, sus resoluciones y decisiones, siempre que los mismos hayan consentido esta forma de notificación. Se establece, por último, que deberán regular ...

[...] sobre los registros electrónicos y su régimen jurídico, de forma que se garanticen la seguridad y autenticidad de las comunicaciones, así como la forma de acreditar la fecha y hora en que se han realizado, que en todo caso serán automáticas (Punto 15 – Registros Electrónicos – Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico).

---

12 También constará la norma que autoriza la creación del sitio y el contenido de tal norma así como los mecanismos y sistemas que permiten el establecimiento de comunicaciones seguras cuando éstas sean necesarias.

En el Punto siguiente, el 16, la Carta regula el *Régimen de los documentos y archivos electrónicos* sobre la base del principio de equivalencia de validez de los documentos electrónicos con los documentos en papel. Para ello se recomienda el establecimiento de normas que regulen la conservación y gestión de los datos de forma que se que se garantice la integridad, autenticidad, mantenimiento y conservación sin posibilidades de manipulación o alteración indebida.<sup>13</sup>

Como consecuencia del principio de igualdad establecido en el Epígrafe 6° - *Principios del Gobierno Electrónico* y que hemos desarrollado más arriba, en el Punto 17 de la Carta - *Consecuencias del Gobierno Electrónico sobre el procedimiento administrativo*, se establece que los Estados deberán prever que puede haber quienes quieran relacionarse con medios electrónicos y quienes no lo deseen en un mismo expediente por lo que ello obligará a reconocer el derecho de ambos y permitir la concurrencia de modos de acceso. Se reitera el derecho de que en todo caso los ciudadanos deberán poder conocer por medios electrónicos el estado de tramitación de los expedientes y se agrega que el acceso al expediente podrá hacerse por comparecencia en la oficina pública o, en su caso, a un expediente electrónico. Se aclara, a renglón seguido, el acceso al expediente en la oficina pública no implica *per se* su acceso en formato papel; es decir, para aquellos que no estén familiarizados con las TIC, o no quieran emplearlas desde sus propios domicilios u oficinas, las Administraciones deberán facilitar y poner a su disposición aparatos, equipos y personal de apoyo preparado para acceder electrónicamente desde dichas oficinas públicas o acreditar su identidad personalmente para remitir sus escritos por medios electrónicos desde la propia oficina pública de información. Consecuencia de todo ello, se consagran las oficinas únicas de atención y de acceso por múltiples canales.

---

13 El Punto agrega la necesidad de que las Administraciones aseguren que los documentos electrónicos sean accesibles y, cuando fuere necesario, traspasados a otros formatos y soportes de forma que permanezcan siempre accesibles



Por último, aún cuando implique la reproducción del derecho de *habeas data* consagrado constitucionalmente en varias constituciones iberoamericanas, la Carta establece el derecho a la *Protección de datos personales* (Punto 18). En ese marco se reconoce el derecho de todo ciudadano de solicitar ante los organismos competentes la actualización, la rectificación o la destrucción de aquellos datos contenidos en registros electrónicos oficiales o privados, si fuesen erróneos o afectasen ilegítimamente sus derechos y se reitera que este derecho requiere, como otros de la Carta, que se garantice el acceso a la información y a los datos que sobre sí mismo o sobre sus bienes consten en esos registros oficiales o privados.

## 5 Capítulo Tercero – Condiciones Generales para el Establecimiento y Desarrollo del Gobierno Electrónico

La Carta es explícita, en su último capítulo, acerca de cuáles son las condiciones para el establecimiento y desarrollo del Gobierno Electrónico.

En primer lugar, en su Epígrafe 19, reconoce que los Estados deben tener en cuenta los problemas del tránsito hacia un sistema integral de Gobierno Electrónico para lo que tomarán las medidas necesarias para resolverlos, entre las que destaca las de interoperabilidad e integración entre diversas jurisdicciones, por un lado, y el componente formativo, por el otro. En efecto, este derecho a emplear medios electrónicos ...

[...] exige un tiempo de preparación de las Administraciones públicas. La eficacia en este punto no es incompatible con el realismo acerca de los tiempos y las exigencias de planificación para el establecimiento del Gobierno Electrónico con criterios de flexibilidad no incompatible con la certidumbre y el compromiso sobre fechas de implantación del Gobierno electrónico (Punto 20 - Preparación de las Administraciones Públicas – Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico).

Esto último implica, entre otras cosas, desarrollar metodologías de planificación específicas (que incluyan la evaluación y el monitoreo), generar estrategias de gestión y producción de información pública y gestionar redes, basadas en modelos de gestión de conocimiento. Es por ello que la planificación ocupa otro ítem importante en la Carta. Se establece que una vez definido el objetivo, es preciso determinar los plazos de ejecución teniendo en cuenta los costos-beneficios así como las estrategias y metodologías necesarias para la implementación, entre las que destaca las de gestión y producción de información pública y de gestión de redes. La Carta insiste en el factor tiempo y agrega que los “*Estados deberían asumir compromisos de calendarios en que concreten fechas de implantación sucesiva de servicios*” (Punto 21 – Planificación del Gobierno Electrónico – Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico).<sup>14</sup>

En cuanto a la integración jurisdiccional, se sugiere la creación de instancias interdepartamentales e intersectoriales así como “*una instancia con presencia de agentes sociales y de la Administración Pública que permita conocer la opinión de los agentes sociales y les permita participar en el desarrollo del Gobierno Electrónico*” (Punto 21 – Planificación del Gobierno Electrónico – Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico). Llama la atención que como una de las posibles estrategias institucionales aparezca en última instancia la creación de autoridades responsables del desarrollo y consolidación del Gobierno Electrónico a las que les atribuye y especifica como función la jefatura rectora de la información y de la comunicación gubernamental de alto nivel.<sup>15</sup>

En el Epígrafe 23 - *Las transformaciones de las Administraciones Públicas* la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico recomienda a los Estados acordar nuevos marcos regulatorios en lo

---

14 Como una de las posibles estrategias, la Carta menciona la posibilidad de otorgar algunos beneficios por ejemplo en materia tributaria y aduanera.

15 Falta, a nuestro entender, la mejora de la participación ciudadana como una de las competencias necesarias de esa Oficina Pública.

que hace a los desarrollos propios de sistemas o sus adaptaciones como capital estatal intangible. Agrega la necesidad de establecer mecanismos de transferencia y sistemas de apoyo en lo que hace una referencia más para la integración interjurisdiccional. En materia de recursos humanos, sugiere se establezcan programas de adaptación de los empleados públicos a los nuevos sistemas de Gobierno Electrónico, promoviendo su profesionalización, garantizando la sostenibilidad en el tiempo de la ejecución de los procesos electrónicos. Se agrega la necesidad de adaptar las reglas de procedimiento a las posibilidades que ofrecen las comunicaciones electrónicas. Su último inciso, sugiere, sin caracterizarlos, la adopción de nuevos modelos de gestión en la Administración Pública que fomenten la mejora continua de los procesos y la constante innovación.

Un punto significativo de la Carta, que ya hemos visto referenciado en otros epígrafes, es el de la *Interoperabilidad de servicios* desarrollados en los Puntos 24 y 25 y que es encuadrada en el marco del establecimiento de una gestión pública más eficiente y colaborativa. La interoperabilidad no sólo es tecnológica, también semántica, organizativa, legal y regional, estas últimas de difícil implementación.<sup>16</sup> Se recomienda que todas las Administraciones Públicas, cualquiera que fuere su nivel y con independencia del

---

16 Como hemos dicho, la interoperabilidad aparece referenciada en varios puntos de la Carta. La interoperabilidad tecnológica la encontramos en el Epígrafe 6, g) referido a la adecuación tecnológica y a la garantía de múltiples medios de acceso; en el Punto 19, de Medidas Complementarias cuando menciona el tránsito de los sistemas actuales a un sistema integrado; y en el Párrafo 23 sobre transferencias y sistemas de apoyo. La interoperabilidad organizativa, aparece en los Objetivos (Párrafo 1, ítems c) y d); y en el Párrafo 7 que menciona la simplificación de procedimientos. La interoperabilidad semántica, que supone la interconexión entre tecnologías y sistemas de información, esto es, la Gestión de Datos, se encuentra en los Objetivos, Párrafo 1, c) cuando señala la construcción de un lenguaje común y en los Principios, Párrafo 6, d), que invoca la necesidad de lenguajes comprensibles. La interoperabilidad transfronteriza aparece también en el Párrafo 9 y en el 25.

respeto a su autonomía,<sup>17</sup> dispongan las medidas necesarias, entre las que destaca los acuerdos, para que se establezcan sistemas que sean interoperables.

En el siguiente Epígrafe, el 26, se hace referencia a la *Usabilidad de sistemas y programas*. La primera referencia es a la necesidad de que los sistemas y programas deben ser de uso fácil y agrega que tienen que estar disponibles, accesibles y ser manejables intuitivamente por el ciudadano. Respecto a la producción de contenidos a través de sitios Web u otros medios electrónicos ....

[...] deberán incorporarse mecánicas de personalización de sectores específicos para seleccionar los lenguajes utilizados, identificando permanentemente los perfiles de usuarios y sus correspondientes necesidades de información y servicios, poniendo especial atención en la inclusión de personas con discapacidades. También se deberá utilizar un lenguaje simple, directo, evitando el uso de siglas (Punto 26 - Usabilidad de sistemas y programas - Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico).

El siguiente tema, *Inclusión digital e infoalfabetización* es uno de los más desarrollados y ocupa tres puntos, del 27 al 29. Al reconocer al ciudadano el derecho de relacionarse por vía electrónica con las administraciones públicas, la Carta promueve la inclusión y la igualdad de oportunidades con prescindencia de la situación territorial o social, así como la construcción de una Sociedad de la Información y el Conocimiento inclusiva, centrada en las personas, orientada al desarrollo, la multiculturalidad y el conocimiento entre los pueblos. Así, en primer lugar, se establece explícitamente la necesidad de que los Estados deban establecer políticas, estrategias y programas de inclusión digital, para combatir la infoexclusión,

---

17 Esta cooperación no debe limitarse hacia dentro de los Estado; también debe ser regional, una interoperabilidad transfronteriza. Así, señala la Carta expresamente: “En especial se tratará de lograr un estándar común de interoperabilidad entre todos los países iberoamericanos” (Punto 24 - Interoperabilidad de servicios- Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico).

reduciendo la brecha digital ya sea por razones geográficas o sociales, eliminando las barreras existentes para el acceso a los servicios electrónicos y promoviendo una cultura ciudadana sobre el Gobierno Electrónico.

Un punto especial tratado por la Carta es la problemática por la exclusión de etnias y comunidades indígenas para lo cual se cree indispensable generar políticas activas que les permitan acceder, participar y beneficiarse de los servicios electrónicos, mediante la incorporación de los lenguajes que dichos grupos utilizan para comunicarse en los medios electrónicos. Se reconoce, a su vez, que esa exclusión no sólo es cuestión de los lenguajes de grupos étnicos y se va un paso más allá al indicar a los Estado la necesidad de habilitar y apoyar los espacios de producción de contenidos culturales propios con el objetivo de posibilitar la equidad, la multiculturalidad y el respeto a la diversidad. Y agrega, más adelante:

La preparación de los ciudadanos y la transformación de la cultura social son fundamentales para una más rápida implantación del Gobierno Electrónico y de la sociedad de la información y el conocimiento. En ese sentido los Estados deben promover y planificar la formación de los ciudadanos a este respecto. La pieza fundamental es la educación de las nuevas generaciones desde la más temprana edad (Punto 29 – Inclusión digital e infoalfabetización – Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico).

Recomienda a los Estados nacionales a que induzcan tanto a los gobiernos municipales e intermedios como al sector privado y a las comunidades organizadas para que creen y mantengan espacios públicos que cuenten con medios electrónicos de libre acceso sin desechar los espacios privados ya generados, operando asociativamente sobre estos desarrollos.<sup>18</sup>

---

18 Se señala la posibilidad de establecer lugares de acceso público en bibliotecas públicas, municipalidades, ONG's, locutorios privados subvencionados, en los que se permita la utilización libre de medios electrónicos.

La superación de la brecha digital también implica formación y en este sentido la Carta recomienda la transformación de la cultura social en lo que respecta al Gobierno Electrónico a través de un proceso de formación ciudadana e infoalfabetización que estimule su acceso, participación y utilización como elemento fundamental de ese proceso de preparación de la ciudadanía.

Uno de los últimos puntos de la Carta refiere, nuevamente, a la *Integración de procesos y servicios*. Para poner el foco en el ciudadano y no en la tecnología, la Carta recomienda que los Estados Iberoamericanos orienten el Gobierno Electrónico a ofrecer servicios públicos integrados, así como propender a una mayor integración de sus procesos internos. Y explícitamente se señalan como políticas a impulsar las siguientes:

- a. Desarrollo de portales únicos. Debido a que la proliferación de portales dificulta la utilización del Gobierno Electrónico por parte de la población, se sugiere la construcción de portales únicos que agrupen diversos servicios electrónicos para incrementar el acceso universal a los servicios electrónicos.
- b. Combinación de medios. Es importante reconocer que el Gobierno Electrónico al servicio del ciudadano se complementa con otros tipos de medios y mecanismos no electrónicos. Por ello, en la relación entre la Administración Pública y el ciudadano es preciso combinar puntos únicos de contacto presencial con puntos virtuales, de manera de utilizar los primeros para asegurar el acceso y la simplicidad en la utilización de los segundos (Punto 30 – Integración de procesos y servicios – Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico).

El último punto de la Carta, el 31, identificado como *El despliegue de las infraestructuras*, establece como una de las condiciones para la universalización del Gobierno Electrónico, el despliegue de infraestructuras regionales que sean capaces de dar soporte a las velocidades de transmisión necesarias para que el acceso al Gobierno Electrónico constituya una posibilidad real y sin retardos. En ese marco, el acceso a la banda ancha, es señalada también como una condición necesaria.

Determina que es responsabilidad de cada Estado determinar cuál es la solución tecnológica más conveniente<sup>19</sup> y el rol que corresponderá a la iniciativa privada y a los mercados y el correlativo poder que se reservan los propios Estados, ya sea como reguladores o como prestadores de servicios en sus diversas modalidades. En todo caso, finaliza, “a los Estados corresponde asegurar el mantenimiento de obligaciones de servicio público o de servicio universal incluso en un escenario de competencia”.

## 6 La actualidad de la Carta

La temática de la Carta, desde su suscripción hasta el presente ha estado en los primeros planos de la agenda de reforma. Así, durante los días 16 y 17 de abril de 2009, se constituyó el Foro Iberoamericano sobre Estrategias para la Implantación de la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico que, organizado por el CLAD con el coauspicio del Gobierno de España, realizó un encuentro entre las diferentes autoridades gubernamentales responsables de las políticas y planes de implantación del Gobierno Electrónico en Iberoamérica para que, mediante exposiciones de expertos y el debate abierto de experiencias nacionales, se propusieran y debatieran algunas estrategias que permitieran el logro de las orientaciones plasmadas en la Carta y, como consecuencia, el desarrollo y consolidación de un Gobierno Electrónico al servicio de los ciudadanos.

Según se sostuvo en el Programa de su convocatoria,<sup>20</sup> con la adopción de la Carta se ha transitado ya la etapa de definición de los principios y conceptos siendo el momento de acometer en todas sus

---

19 Hacemos notar que más arriba, en el Punto 6, la Carta se había pronunciado expresamente a favor del software libre.

20 Puede consultarse en <http://www.clad.org/reuniones-internacionales/eventos-realizados/foro-iberoamericano-sobre-estrategias-para-la-implantacion-de-la-carta-iberoamericana-de-gobierno-electronico>. (Acceso: 21/12/09).

dimensiones la implementación de su contenido, bajo el compromiso asumido por los signatarios de la Carta en realizar los esfuerzos necesarios para garantizar que la misma se traduzca en acciones concretas.

En dicho evento se realizaron diversas consideraciones acerca del estado actual de las políticas de Gobierno Electrónico, casos de éxito, las buenas prácticas y recomendaciones. Su desarrollo excede los límites de este trabajo.

Del detalle de las políticas impulsadas por los Estados, sí debe destacarse, hasta la fecha, el balance desfavorable de ese equilibrio necesario en las políticas de Gobierno Electrónico entre más eficiencia en la gestión y más participación ciudadana. Esta última no ha tenido el desarrollo esperable y por ello, si no se impulsan los cambios necesarios, las políticas de Gobierno Electrónico replicarán los esquemas de las políticas neoliberales que se pretendían superar.

Teniendo en cuenta que el juicio de la ciudadanía sobre el desempeño de su gobierno no puede darse por sentado, entendemos que el acceso a la información es la clave de bóveda de una política participativa. El ciudadano debe tener la capacidad de obtener y analizar por sí mismo la información relativa a la gestión pública y, como lo ha hecho notar Maresca (2007), esto supone una doble condición: por un lado, una alta dosis de transparencia en el gobierno; y por el otro, la posibilidad de que los ciudadanos o sus organizaciones tengan acceso directo a las fuentes primarias de información, es decir, a los documentos elaborados por la propia administración que documentan y justifican sus acciones.

El derecho de cualquier habitante de acceder a información pública no es más que la aplicación directa del principio republicano de la publicidad de los actos de Gobierno y es una de las condiciones necesarias para el funcionamiento adecuado de los sistemas democráticos. En esta línea, Olmedo y Colombara (1999:5) sostienen que el fundamento del derecho de acceso a la información es precisamente el “*derecho a la libertad de expresión, como instrumento de crítica a la autoridad en las sociedades democráticas*”, poniendo de



relieve la estrecha vinculación que hay entre el sistema democrático y la libertad de expresión.<sup>21</sup>

Si bien la Carta Iberoamericana afirma que el Gobierno Electrónico se encuentra indisolublemente vinculado a la consolidación de la gobernabilidad democrática y que por tal motivo tiene que estar orientado a facilitar y mejorar la participación de los ciudadanos en el debate público y en la formulación de la política en general, entendemos que resulta necesaria la existencia de una norma que expresamente consagre ampliamente el derecho al acceso a la información y en especial que establezca las condiciones para ejercerlo a través de medios electrónicos. En esto la Carta debería haber avanzado hacia definiciones y recomendaciones más operativas.

## Referencias bibliográficas

- BALBÍN, C. F. *Curso de Derecho Administrativo (La Ley: Buenos Aires 2007)*.
- GOZZI, G., “Administración Pública” en Bobbio, N. et al., *Diccionario de política (Siglo XXI: México 1986)*.
- LEVI, L., “Gobierno” en Bobbio, N. et al., *Diccionario de política (Siglo XXI: México 1986)*.
- MARESCA, F. A.. “La Multiplicación de los Panes y los Peces” en *Revista de Derecho Administrativo (RAP: Buenos Aires 2007)*.
- OLMEDO, J.P. y COLOMBARA, C. *El derecho al acceso a información pública (Centro de Investigaciones Jurídicas, Universidad Diego Portales: Santiago de Chile 1999)*.
- PIANA, Ricardo Sebastián *Gobierno Electrónico. Gobierno, tecnologías y reformas (EDULP: La Plata 2007)*.

---

21 En este sentido Balbín (2007) afirma que a fin de fortalecer la participación colectiva de los ciudadanos se debe trabajar en: a) el reconocimiento de los nuevos derechos colectivos, b) la creación de nuevas garantías de goce y protección de esos derechos, y c) la participación de los individuos, por medio de mecanismos colectivos, en el ejecutivo, por caso, la participación en el procedimiento de elaboración de normas; el acceso a la información pública y las audiencias públicas.

