

Gobierno Electrónico en Ecuador: Realidad y Desafíos, a la luz de la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico.

Por: Jacqueline Guerrero Carrena¹

Ecuador

RESUMEN

Uno de los retos que plantea la Sociedad de la Información y el Conocimiento al Estado como tal es la modernización de la Administración Pública, lo que ha obligado a la incorporación de las TIC en la gestión pública, generando un nuevo espacio de actuación denominado Administración Pública Electrónica que comúnmente se ha asimilado al concepto de Gobierno Electrónico.

En el presente artículo se hará una breve revisión del cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Ecuador en virtud de la referida Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, adoptada por la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno realizada en Chile el 10 de noviembre de 2007, en la que se establecen las bases conceptuales y los componentes del Gobierno Electrónico para Iberoamérica.

¹ Abogada de los Tribunales y Doctora en Jurisprudencia por la Universidad de las Américas. Magíster en Derecho, mención Derecho Económico por la Universidad Andina Simón Bolívar. Docente tiempo completo de la Escuela Politécnica del Ejército – Universidad de las Fuerzas Armadas. Docente contratada de la Universidad de las Américas y de la Universidad Andina Simón Bolívar. E-mail: guerrero_jacqueline@yahoo.com

I NOCIONES PREVIAS

A criterio del Dr. Carlos Delpiazzo², el Gobierno Electrónico es un aspecto genérico que comprende la administración electrónica y la democracia electrónica, siendo aquella básicamente la prestación de servicios públicos y el acceso a los mismos a través de las tecnologías de la información y comunicaciones –TIC–.

El Gobierno Electrónico haciendo uso de las TIC aspira a transformar las relaciones del Estado con los ciudadanos, dinamizándolas y mejorando la calidad de los servicios gubernamentales, haciéndolos más eficientes, contribuyendo de esta manera al desarrollo humano y a la generación de bienestar social en una sociedad más inclusiva, transparente e igualitaria.

La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico³ establece que Gobierno Electrónico y Administración Electrónica pueden ser entendidas como sinónimos y consisten en “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”.

El gobierno ecuatoriano emplea también el concepto de civismo digital, concibiéndolo como la capacidad de “canalizar de manera efectiva las demandas y expectativas de: mejor información, servicios, procesos, participación, gobiernos y democracia – para optimizar la calidad de vida ciudadana – en base a los servicios que oferta el Gobierno Nacional.”⁴ Ciertamente, la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico determinaba que el empleo de las TIC en la gestión pública debe ser abordado desde la perspectiva del ciudadano y sus derechos, estableciendo la necesidad de reconocer un derecho de acceso electrónico a las administraciones públicas o un derecho de los ciudadanos de relacionarse electrónicamente con el Gobierno y la Administración Pública⁵.

Centraremos esta breve reflexión en el tema de la Administración Pública electrónica en el Ecuador, pues los avances en cuanto a democracia electrónica son bastante incipientes y constituye ciertamente uno de los desafíos pendientes que debe

² Carlos E., Delpiazzo, “Transformaciones que impone el Gobierno Electrónico”, ponencia presentada en el XIII Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática, Lima, Perú, 2009.

³ La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico fue aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, realizada en Pucón, Chile el 31 de mayo y 1 de junio de 2007 y adoptada por la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno realizada en Chile el 10 de noviembre de 2007. Tiene como objetivo fundamental el determinar las bases conceptuales y los componentes que constituyen el gobierno electrónico para Iberoamérica.

⁴ www.informatica.gov.ec

⁵ En la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico se establece que este derecho de acceso electrónico a las administraciones públicas tiene dos objetivos: 1) Final y directo: reconocer a los ciudadanos un derecho que les facilite su participación en la gestión pública; y, 2) Estratégico e indirecto: promover la construcción de una sociedad de la información y el conocimiento, inclusiva, centrada en las personas y orientada al desarrollo.

asumir el país, con miras a fortalecer la democracia y lograr una participación más efectiva y directa de los ciudadanos.

La administración pública electrónica, ciber administración, administración virtual o administración digital, no sólo significa la automatización de trámites y procedimientos, sino la posibilidad real de realizar actos administrativos electrónicos, por parte de la administración pública, que generen plenos efectos jurídicos y que incluso para muchos podrían llegar a ser actos administrativos automáticos mediante el uso de sistemas expertos. Para esto lógicamente se requiere de los elementos técnicos o una dimensión tecnológica, que se refiere a la infraestructura necesaria para la prestación de servicios públicos on line, pero también de la base normativa que confiera validez jurídica a los documentos electrónicos.

En este contexto y siguiendo lo que establece la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, el relacionamiento electrónico de los ciudadanos con el Gobierno y la Administración Pública implica la posibilidad de realizar por vía electrónica no sólo pagos, liquidaciones de impuestos y otras obligaciones o acceder a información pública y al estado de trámites, sino presentar reclamos y recursos de tipo administrativo de forma electrónica y recibir notificaciones de la misma manera.

II. SITUACIÓN ACTUAL

Hasta el 2008 el Ecuador se ubicaba en una etapa de difusión estática unidireccional del llamado e-procurement –EGP- o aprovisionamiento electrónico del Estado, pues si bien se contaba, desde el 2002, con la Ley de Comercio Electrónico, Firmas Electrónicas y Mensajes de Datos,⁶ que constituye una norma marco por la que, en lo principal, se otorga validez jurídica a los documentos electrónicos, el avance en materia de administración electrónica se traducía básicamente en la aprobación de una reforma al Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva⁷, que establecía la incorporación y uso de medios técnicos en la administración pública; la creación del Sistema Informático para transparentar la contratación pública denominado Contratanet⁸ y la aprobación de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que determina la obligación de las entidades del sector público de contar con un portal de información o página web, en la que se difunda información básica con el objeto de garantizar la transparencia en la gestión administrativa. Especial mención debe hacerse, el esfuerzo aislado realizado por el Servicio de Rentas Internas que aprobó entre el 2002 y el 2003 dos normas efectivas como fueron las de Declaración y Pago de las Obligaciones Tributarias a través de

⁶ Ley 67, publicada en el Registro Oficial 735 del 22 de diciembre de 2002.

⁷ Reformas expedidas mediante Decreto Ejecutivo No. 3389 publicado en el Registro Oficial 733 de 27 de diciembre de 2002.

⁸ Decreto Ejecutivo 122 del 19 de febrero de 2003.

Internet⁹ y las Condiciones Generales de Responsabilidad y Uso de Medios Electrónicos para la Declaración y Pago de las Obligaciones Tributarias a través de la Internet.¹⁰

La Ley de Comercio Electrónico, Firmas Electrónicas y Mensajes de Datos constituye la norma marco que soporta la implementación de un sistema de Gobierno Electrónico, pues confiere validez jurídica a los documentos electrónicos, a partir del reconocimiento de su equivalencia funcional respecto de los documentos escritos en soporte papel y permite que aquellos puedan reemplazar a éstos cumpliendo los requisitos previstos en la norma, a saber, la garantía de acceso a posteriores consultas y la integridad a partir del momento de su generación por primera vez.

El paso evolutivo de una fase básica del E-GP a las fases de interacción bidireccional y de transacción plena on line, lo determina la vigencia de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública¹¹, que permitió implantar un sistema electrónico de contratación pública basado en la herramienta informática de compras públicas que funciona en el portal www.compraspublicas.gov.ec y que permite que actualmente en el Ecuador se realice contratación administrativa electrónica¹².

Consecuencia fundamentalmente de la vigencia de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, el Presidente de la República mediante Decreto Ejecutivo expidió las Reformas al Reglamento General a la Ley de Comercio Electrónico, Firmas Electrónicas y Mensajes de Datos, a fin de viabilizar la emisión de firmas electrónicas en el país, a través del establecimiento del sistema de acreditación de entidades de certificación de información y servicios relacionados.

A partir de la reforma indicada, el Consejo Nacional de Telecomunicaciones aprobó mediante sendas resoluciones, el Modelo de Acreditación como Entidad de Certificación de Información y Servicios Relacionados, así como el Reglamento para la Organización y Funcionamiento del Registro Público Nacional de Entidades de Certificación de Información y Servicios Relacionados Acreditadas y Terceros Vinculados. Finalmente, mediante Resolución 481-20-CONATEL-2008 del 08 de octubre de 2008 se acreditó al Banco Central del Ecuador como una entidad de certificación de información y servicios relacionados.

La construcción de un nuevo modelo organizacional de Estado que se acople a un sistema de gobierno electrónico requiere de reformas de tercera generación, acorde al pensamiento de Juan Mestre, Ricardo Pianna y Carlos Delpiazzo, lo que en el

⁹ Resolución del SRI 1065 publicada en el Registro Oficial 734 de 30 de diciembre de 2002.

¹⁰ Resolución del SRI 10 publicada en el Registro Oficial 9 de 28 de enero de 2003.

¹¹ Publicada en el Registro Oficial 395 del 04 de agosto de 2008.

¹² Los procedimientos que prevé la LOSNCP están relacionados con la cuantía del presupuesto referencial y entre otros se cuentan a la contratación por ínfima cuantía, la cotización y menor cuantía, la compra por catálogo, la subasta inversa electrónica, la licitación electrónica y la contratación integral por precio fijo para obras. La compra por catálogo electrónico, por ejemplo, permite realizar una transacción plena on line.

caso del Ecuador se traduce en la aprobación de las normas referidas en los párrafos anteriores y las específicas que se analizan a continuación.

Se debe partir por hacer referencia a la Constitución de la República del Ecuador, vigente desde octubre de 2008, que incorpora dos derechos especialmente importantes para el tema de Gobierno Electrónico, como son: el derecho a acceder de forma universal a las tecnologías de información y comunicación, así como a buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada y plural; y el derecho a la protección de datos personales.

Mediante Decreto Ejecutivo 1014¹³ se estableció como política gubernamental el uso de software libre en la Administración Pública Central, lo que armoniza con la recomendación que formula la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, con el fin de prevenir que el conocimiento público sea privatizado.

Por Decreto Ejecutivo 355¹⁴ se atribuyó a la Subsecretaría de Informática la gestión funcional, operativa, económica y técnica del Sistema de Información para la Gobernabilidad, que ha definido una metodología para la implementación del Gobierno Electrónico. Se han establecido dos tipos de sistemas: a) los transversales que incluyen: el ERP Gubernamental, el QUIPUX, el portal de trámites ciudadanos, la herramienta para firma electrónica desde Internet y el Sistema de Gestión de Obras de Construcción; y b) los presidenciales que incluyen: la aplicación exclusiva para firma electrónica de decretos presidenciales; la aplicación para la comunicación e información desde la Presidencia de la República, la Secretaría General de la Presidencia y la Subsecretaría de Comunicación hacia los empleados públicos de las Instituciones del Estado; y el Sistema para el seguimiento de la gestión de los Ministros de Estado.

En todo caso cabe destacar tres sistemas: el ERP Gubernamental que es el Sistema Integrado de Recursos Gubernamentales –GIRG–, conformado por un conjunto de sistemas de gobierno para la gestión de los recursos humanos, financieros y materiales en las entidades del sector público, que se espera esté totalmente operativo en diciembre de 2011; el portal único de trámites¹⁵ que tiene por objetivo permitir que los ciudadanos accedan a través de Internet a información de los trámites en las instituciones del Estado, pero que actualmente es solo una herramienta informativa, pues no permite realizar en línea trámites ni consultas sobre los mismos; y, el sistema de gestión documental para el sector público denominado QUIPUX¹⁶, normado mediante Acuerdo Ministerial 718 de la Secretaría General de la Administración Pública y Comunicación¹⁷, que ha permitido empezar efectivamente a generar documentos públicos electrónicos.

¹³ Publicado en el Registro Oficial 322 de 23 de abril de 2008.

¹⁴ Publicado en el Registro Oficial 205 de 2 de junio de 2010.

¹⁵ www.tramitesciudadanos.gov.ec

¹⁶ www.gestiondocumental.gov.ec Sistema basado en el sistema de gestión documental ORFEO

¹⁷ Publicado en el Registro Oficial 597 de 25 de mayo de 2009.

Respecto del sistema de gestión documental, que es un pilar fundamental para hablar de Gobierno Electrónico, las estadísticas permiten hacer lecturas importantes. Según datos de la Subsecretaría de Informática, de los más de tres millones setecientos mil documentos generados a través del sistema al 28 de abril de 2011, por casi cuarenta mil usuarios, sólo un poco más de cuatrocientos cincuenta mil han sido firmados electrónicamente por los seiscientos usuarios que disponen de dicha herramienta. A priori se puede concluir que pese a tener las herramientas tecnológicas para generar actos administrativos electrónicos, estos son la excepción, en gran medida debido a la resistencia natural de los gestores públicos. De esto deriva una reflexión obvia, las transformaciones necesarias para la implementación de un sistema de Gobierno Electrónico, dependen en esencia de la actitud y aptitud de las personas, más que de la tecnología misma.

La implantación de un sistema de Gobierno Electrónico precisa del avance en la misma línea en el tema de la administración de justicia, es decir requiere que ésta se encamine hacia lo que se considera como una justicia digital. En el caso del Ecuador al menos se ha adelantado en materia normativa, pero todavía no ha habido resultados en la práctica, pues el Código Orgánico de la Función Judicial¹⁸ en su Art. 147 establece la posibilidad de emplear documentos electrónicos en la tramitación judicial, pudiendo en éstos contenerse actos o resoluciones judiciales.

Finalmente, especial mención debe hacerse a la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos¹⁹, que tiene por objeto garantizar la seguridad jurídica los datos que constan en registros públicos. La importancia de la norma para el Gobierno Electrónico radica en su referencia a la interconexión de registros y bases de datos y la creación de un sistema informático nacional de registro de datos públicos que integrará información pública que actualmente disponen instituciones del sector público como: Servicio de Rentas Internas, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Dirección Nacional de Migración, Dirección Nacional de Registro Civil, Identificación y Cedulación, Policía Nacional, Ministerio de Relaciones Laborales, Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual, Municipios, Función Judicial, entre otros.

III. PERSPECTIVAS Y DESAFÍOS

Como bien se establece en la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, el Estado tiene un rol insustituible en la universalización de los servicios públicos electrónicos y la garantía del relacionamiento de los ciudadanos con la administración pública de forma electrónica. Sin embargo, en el Ecuador aún no está claro el modelo nacional de Gobierno Electrónico; hasta ahora los esfuerzos se han orientado a los aspectos tecnológicos, pero falta definir efectivas políticas públicas y comple-

¹⁸ Publicado en el Registro Oficial 544 del lunes 9 de marzo de 2009.

¹⁹ Publicada en el Registro Oficial 162 de 31 de marzo de 2010.

mentar el marco normativo a fin de permitir la real implementación de las TIC en la gestión pública como recurso democratizador, estableciendo un sistema de Gobierno Electrónico que integre a todo el sector público.

Este modelo nacional por definir deberá incorporar los principios del Gobierno Electrónico establecidos en la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, como son: igualdad, legalidad, conservación, transparencia y accesibilidad, proporcionalidad, responsabilidad y adecuación tecnológica; y deberá traducirse en una adecuada planificación para el desarrollo del Gobierno Electrónico que contenga planes, proyectos, programas y una adecuada estrategia.

Ahora bien, el Ecuador ha avanzado significativamente en el cumplimiento de los compromisos adquiridos en virtud de la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, especialmente en lo que a instrumentos del Gobierno Electrónico y seguridad se refiere, pues los escasos trámites que se realizan por medios electrónicos se generan con firmas electrónicas, como dan cuenta los datos de la Subsecretaría de Informática. Sin embargo, poco o nada se ha hecho en temas de direcciones y sitios electrónicos de la Administración Pública, que suponen la estandarización de las direcciones para facilitar el acceso y la dotación de firma electrónica en los sitios electrónicos a fin de garantizar la comunicación segura en los mismos. Así también se deberán crear y regular los registros electrónicos que permitan confirmar, mediante la generación de copia auténtica, la presentación de comunicaciones electrónicas por parte de los ciudadanos, con la debida fe de presentación generada de forma automática.

Del mismo modo, un tema en el que habrá que hacer mayor énfasis es el de la interoperabilidad de las comunicaciones y servicios, que rebase el ámbito nacional y permita incluso la colaboración de administraciones públicas, al menos de los países Iberoamericanos.

Finalmente, un reto importante para la implementación del Gobierno Electrónico guarda relación con los principales actores de la Administración Pública, los gestores públicos, que deberán afrontar un cambio de cultura y una transformación de sus prácticas, para insertarse en un nuevo espacio de gestión.