



E-GOBIERNO

Facetas de desarrollo e implementación de transformación digital para la **Cultura Tributaria en Manabí**

AUTORES
INVESTIGADORES

- Jessenia Herminia Morán Chilán
- Sara Geoconda Soledispa Reyes
- Erik Raúl Baque Sánchez
- Félix Ignacio Macías Loor
- William Patricio Proaño Ponce
- Kleber Dionicio Orellana Suarez



Facetas de desarrollo e implementación de transformación digital para la **Cultura Tributaria en Manabí**

Jessenia Herminia Morán Chilán

William Patricio Proaño Ponce

Erick Raúl Baque Sánchez

Sara Geoconda Soledispa Reyes

Félix Ignacio Macías Loor

Kleber Dionicio Orellana Suarez

Autores Investigadores



SABEREC 5.0

Facetas de desarrollo e implementación de transformación digital para la **Cultura Tributaria en Manabí**

AUTORES

INVESTIGADORES

Jessenia Herminia Morán Chilán

Magíster en Economía Agraria;

Economista;

Universidad Estatal del Sur de Manabí;

Jipijapa, Ecuador

✉ Jesenia.moran@unesum.edu.ec

🆔 <https://orcid.org/0000-0002-2153-1797>

William Patricio Proaño Ponce

Magíster en Desarrollo Local Mención en Desarrollo Rural;

Maestría en Dirección Estratégica Especialidad en;

Tecnologías de la Información;

Doctor en Ciencias Económicas;

Universidad Estatal del Sur de Manabí;

Jipijapa, Ecuador

✉ william.proaño@unesum.edu.ec

🆔 <https://orcid.org/0000-0002-8092-7185>

Erick Raúl Baque Sánchez

Magíster en Contabilidad y Auditoría;

Ingeniero Comercial;

Universidad Estatal del Sur de Manabí;

Jipijapa, Ecuador

🆔 <https://orcid.org/0000-0002-5223-2474>

Sara Geoconda Soledispa Reyes

Magíster en Contabilidad y Auditoría;
Ingeniera Comercial;
Universidad Estatal del Sur de Manabí;
Jipijapa, Ecuador

✉ sara.soledispa@unesum.edu.ec

ID <http://orcid.org/0000-002-8658-0709>

Félix Ignacio Macías Loor

Magíster en Finanzas y Economía Empresarial;
Docente de la Universidad Estatal del Sur de Manabí;
Jipijapa; Ecuador

✉ felixmaciasloor@hotmail.com

ID <https://orcid.org/0000-0002-0734-50581>

Kleber Dionicio Orellana Suarez

Magíster en Contabilidad y Auditoría;
Ingeniero en Administración de Empresas Agropecuarias;
Universidad Estatal del Sur de Manabí;
Jipijapa, Ecuador

✉ kleber.orellana@unesum.edu.ec

ID <https://orcid.org/0000-0002-4202-0435>

Facetas de desarrollo e implementación de transformación digital para la **Cultura Tributaria en Manabí**

REVISORES

ACADÉMICOS

Harold Stalin Quiñonez Francis

Diploma Superior en Gestión Integral de Riesgos y Desastres;
Diploma Superior en Docencia Universitaria;
Especialista en Derecho Procesal Penal;
Magíster en Educación mención en Psicodidáctica;
Magíster en Administración de Empresas;
Abogado de los Tribunales y Juzgados de la Republica del Ecuador;
Licenciado en Contabilidad y Auditoría;
Doctor en Contabilidad y Auditoría;
Doctor en Ciencias Sociales mención Gerencia;
Universidad Técnica “Luis Vargas Torres” de Esmeraldas;
Esmeralda; Ecuador;

 <https://orcid.org/0000-0002-7537-4838>

Manuel Alfredo Plaza Castillo

Magíster en Administración de Empresas;
Magíster en Gestión Ambiental;
Ingeniero Comercial;
Doctor en Ciencias Sociales mención Gerencia;
Universidad Técnica “Luis Vargas Torres” de Esmeraldas;
Esmeraldas; Ecuador;

 <https://orcid.org/0000-0002-9088-6292>

CATALOGACIÓN BIBLIOGRÁFICA

Jessenia Herminia Morán Chilán

William Patricio Proaño Ponce

AUTORES: Erick Raúl Baque Sánchez
Sara Geoconda Soledispa Reyes
Félix Ignacio Macías Loor
Kleber Dionicio Orellana Suarez

Título: E-gobierno. Facetas de desarrollo e implementación de transformación digital para la cultura tributaria de Manabí

Descriptores: Administración pública; Impuesto sobre la renta; Tributación; Política fiscal; Finanzas y comercio

Código UNESCO: 5312 Economía Sectorial

Clasificación Decimal Dewey/Cutter: 336.2/ M793

Área: Ciencias económicas

Edición: 1^{ra}

ISBN: 978-9942-7185-0-1

Editorial: SaberEC, 2024

Ciudad, País: Quito, Ecuador

Formato: 148 x 210 mm.

Páginas: 181

DOI: <https://doi.org/10.26820/978-9942-7185-0-1>

URL: <https://repositorio.saberec5.com.ec/index.php/saberec/catalog/book/7>

Texto para docentes y estudiantes universitarios

El proyecto didáctico **E-gobierno. Facetas de desarrollo e implementación de transformación digital para la cultura tributaria en Manabí**, es una obra colectiva escrita por varios autores y publicada por MAWIL; publicación revisada por el equipo profesional y editorial siguiendo los lineamientos y estructuras establecidos por el departamento de publicaciones de MAWIL de New Jersey.

© Reservados todos los derechos. La reproducción parcial o total queda estrictamente prohibida, sin la autorización expresa de los autores, bajo sanciones establecidas en las leyes, por cualquier medio o procedimiento.



Usted es libre de:
Compartir — copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato.
Adaptar — remezclar, transformar y construir a partir del material para cualquier propósito, incluso comercialmente.

Directora Académica: Ab. Luz Argoti

Dirección Central SABEREC: Sector Ponceano Alto, Edificio Miraflores

Editor de Arte y Diseño: Leslie Letizia Plua Proaño

Corrector de estilo: Lic. Marcelo Acuña Cifuentes

Facetas de desarrollo e implementación de transformación digital para la **Cultura Tributaria en Manabí**

Índices

Contenidos



SABEREC 5.0

Prefacio ----- 14

Capítulo I.

FACETAS DE DESARROLLO DE LOS e-GOBIERNO

1.1. Teorías y conceptos sobre el gobierno electrónico ----- 16
1.2. Antecedentes y fundamentos del gobierno electrónico ----- 20
1.3. Objetivos y alcance del gobierno electrónico ----- 21
1.4. Pilares que sustentan el gobierno electrónico ----- 22
1.5. Información pública, tecnología y datos ----- 25
1.6. Estado del siglo XXI y gobierno electrónico ----- 27
1.7. e-Gobierno y los objetivos de desarrollo sostenible ----- 31
1.8. Escenarios del gobierno electrónico y la transformación digital en el contexto de la cultura tributaria ----- 45

Capítulo II.

GOBIERNO ELECTRÓNICO COMO PARTE DE LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL EN ENTIDADES PÚBLICAS

2.1. Interacción entre el “gobierno”, los “ciudadanos” y los “negocios” ----- 59
2.2. Iniciativas de e-Administración de entidades públicas para la mejora de los procesos de administración tributaria ----- 60
2.3. Dominios inter relacionados del e-Gobierno en entidades públicas ----- 62
2.4. Modelos de desarrollo de e-Gobierno para el fortalecimiento de los procesos de administración tributaria ----- 63
2.5. Problemas para la implementación de los e-Gobierno en entidades públicas ----- 66

Capítulo III.

CULTURA TRIBUTARIA EN EL NUEVO SUCESO DE TRANSFORMACIÓN DIGITAL PARA LA SOSTENIBILIDAD FISCAL

3.1. Dos enfoques para el estudio del e-Gobierno y la cultura tributaria en la sociedad de la información ----- 85
3.2. Dimensiones, roles y actores para un análisis integrado de e-Gobierno y cultura tributaria como nuevo suceso de transformación digital para la sostenibilidad fiscal ----- 98
3.3. Innovación social, cambio tecnológico y gobierno electrónico. Suceso de desarrollo tecnológico para la sostenibilidad fiscal ----- 104

3.4.Cultura tributaria apoyada por e-Gobierno para la mejora de la para la sostenibilidad fiscal -----	118
3.5. Practicas innovadoras desde los e-Gobierno para afrontar el déficit fiscal -----	124

Capítulo IV.

GOBIERNO ELECTRÓNICO PARA FORTALECER LA CULTURA TRIBUTARIA DESDE EL ENFOQUE DE TRANSFORMACIÓN DIGITAL

4.1. Aspectos distintivos de la construcción del e- Gobierno electrónico respecto de la incorporación de TIC en la cultura tributaria -----	127
4.2. Construction del e - Gobierno y la transformación del estado para fortalecer la cultura tributaria desde el enfoque de transformación digital -----	129
4.3. Educación tributaria sustentada en e-Gobierno para disminuir la elusión y evasión tributaria -----	137
4.4. Problemas estratégicos de la construcción del e-Gobierno para la mejora de la Cultura Tributaria en Manabí, Ecuador -----	144
4.5. Evaluación del avance en la construcción del e-Gobierno como transformación digital para el desarrollo de la cultura tributaria en Manabí, Ecuador -----	154
REFLEXIONES FINALES -----	165
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS -----	169
AGRADECIMIENTOS -----	179
RESUMEN DEL LIBRO PARA EL PÚBLICO -----	179

Facetas de desarrollo e implementación de transformación digital para la **Cultura Tributaria en Manabí**

Índices

Figuras



SABEREC 5.0

Figura 1. Funciones de gestión por procesos desde el BPM-----	49
Figura 2. La transformación digital y la evolución de las nuevas tecnologías.-----	53
Figura 3. Dimensiones de madure digital para evaluar los avances de las administraciones tributarias.-----	55
Figura 4. Interacción del e-Gobierno con los gobiernos, los ciudadanos y los negocios-----	61

Facetas de desarrollo e implementación de transformación digital para la **Cultura Tributaria en Manabí**

Índices

Tablas



SABEREC 5.0

Tabla 1. Modelos de desarrollo de e-Gobierno. ----- 64

Facetas de desarrollo e implementación de transformación digital para la **Cultura Tributaria en Manabí**

Prefacio



SABEREC 5.0

El gobierno electrónico, es fácil de comprender cuando se analizan sus facetas, dimensionar y alcances desde el punto de vista del impacto de la incorporación de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) en la transformación del estado y los principales problemas que enfrenta la construcción del gobierno electrónico en la administración nacional del estado. Las particularidades de incorporar las tecnologías de la información en la cultura tributaria en Manabí, es un desafío singular si se comparan con la puesta en línea de otros aspectos del sector privado. Los sitios web son parte fundamental del gobierno electrónico, ya que modifican sustancialmente los mecanismos de relación entre el estado y los ciudadanos en cuanto usuarios de los servicios públicos. No obstante, la transformación de los portales de mecanismos informativos a ámbitos transaccionales complejos supone una profunda transformación interna de las agencias gubernamentales, que incluye reingeniería de procesos, una amplia modificación del marco jurídico regulatorio, la transición desde las modalidades tradicionales de la burocracia a lo que se ha denominado la burocracia virtual e, incluso, el desorden de las fronteras institucionales y la aparición de las agencias virtuales. La implementación de transformación digital para fortalecer la cultura tributaria en Manabí, constituye, en suma, un gran esfuerzo de innovación institucional y de transformación de las entidades públicas

Facetas de desarrollo e implementación de transformación digital para la **Cultura Tributaria en Manabí**

Capítulo 1

FACETAS DE DESARROLLO DE LOS
e-GOBIERNO



SABEREC 5.0

FACETAS DE DESARROLLO DE LOS e-GOBIERNO

En el presente capítulo se realiza una descripción de las principales teorías y conceptos sobre el gobierno electrónico, así también se cimentan los principales antecedentes y fundamentos del gobierno electrónico. Por su parte, se hace énfasis a los objetivos y alcance del enfoque de gobierno electrónico, se detallan los principales pilares que sustentan el gobierno electrónico, la información pública, tecnología y datos lo cual conduce al conocimiento del estado del gobierno electrónico en el siglo XXI, donde se ha definido el término de e-Gobierno para cumplimentar los objetivos de desarrollo sostenible. En ese contexto se describen los principales escenarios que se han establecido sobre el gobierno electrónico y la transformación digital en el contexto de la cultura tributaria.

1.1. Teorías y conceptos sobre el gobierno electrónico

En el siglo XXI, la administración pública y el estado ha enfrentado el reto del estudio de la democracia, debido a que se ha dado un progreso social, determinado por la forma en que se vinculan las instituciones públicas con los ciudadanos. Existe una nueva posición entre las instituciones públicas con los ciudadanos, relación, que es condicionante para la consolidación del Estado en sus otras dimensiones: social, de derecho y de justicia.

Sobre lo expuesto, se destaca que, no es posible hablar de democratización del sector público si no se logra acercar las instituciones a la gente y hacer que la acción del gobierno se traduzca en bienestar para las personas. Nace en ese contexto la democracia electrónica, como una nueva oportunidad que ofrecen las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) disponibles, especialmente la Web 2.0, el Gobierno electrónico, entre otras.

El concepto de Gobierno electrónico, aún presenta ciertos déficits en cuanto a los elementos de su definición. No obstante, existen elementos ya constituidos de Gobierno electrónico, que en la actualidad son de utilidad a partir de los aportes que se han vislumbrado desde distintas regiones del mundo, como América del Norte, Europa y América Latina.

Desde dichas regiones, ya son varios los países donde se ha avanzado significativamente en torno al Gobierno electrónico. Existen alianzas ya establecidas para el Gobierno electrónico, mismas que han surgido como iniciativa multilateral que agrupa a gobiernos e instituciones de la sociedad civil, con miras a elevar la capacidad de respuesta del Estado a favor de los ciudadanos sobre la base de ejes estratégicos y planes de acción centrados en la integridad de las instituciones públicas.

Esta forma de gobierno, desde su concepción originaria, procura hacer que la gestión pública con enfoque de ciudadanía y con fundamento en la tecnología, la transparencia, la participación y la colaboración, sea reconocida internacionalmente. Sin embargo, se reconoce, que el establecimiento de los gobiernos electrónicos, tiene un peso alto en América Latina, porque dicha concepción carece de enfoque en cuestiones que deben formar parte integral de su desarrollo teórico y práctico.

Existen cuestiones relacionados con la calidad de los servicios públicos, la eficiencia, los resultados de la gestión y la transversalidad estatal que ya son parte de la transformación digital que se ha pronunciado en algunas regiones, al incorporar la modalidad de Gobierno electrónico. El Gobierno electrónico, no es un nuevo desarrollo tecnológico: es una verdadera filosofía de cómo gobernar y de cuál es el rol que juegan el gobierno y los ciudadanos en la gestión pública y en sus resultados (Jolías y Prince, 2013).

De acuerdo con lo referido y según el propósito de la complejidad del estado moderno, se hace necesario el vínculo con la ciudadanía, vínculo que pretende entender que la democracia de este tiempo, participativa y deliberativa, se construye en procesos abiertos, con la gente y al margen de toda actitud de opacidad. En definitiva, de lo que se trata es de construir y consolidar el estado desde sus cláusulas social, democrática, de derecho y de justicia, por lo que se hace necesaria una forma distinta de gobernar.

Por la importancia que reviste la complejidad del estado y su relación con la ciudadanía, resulta obligatorio un cambio cultural en las organizaciones y funcionamiento de las instituciones públicas, lo que se traduce en un cambio profundo para quienes trabajan en ellas. Al respecto se puede diferenciar cuatro grupos o marcos de ideas que confluyen en los gobiernos electrónico, ellas son:

- i. Las del gobierno promotor de bienestar a través de la capacidad regulatoria
- ii. Las del gobierno transparente que rinde cuentas
- iii. Las del gobierno participativo y promotor de civismo
- iv. Las del gobierno eficiente, colaborador y generador de conocimiento.

Basado en lo antes señalado, es posible conceptualizar el gobierno electrónico, como en efecto, el concepto estado virtual denomina un gobierno que está organizado, de manera creciente, en forma de agencias virtuales, redes entre agencias y redes público privadas cuya estructura y capacidad dependen

den de Internet y de la web. Se puede hablar de estado virtual a medida que el estado se estructura cada vez más en red a través de sistemas de información, arreglos entre agencias, asociaciones público privadas, acuerdos intergubernamentales que asocian actores federales, estatales, locales, sin fines de lucro y privados, y servicios basados en la web que vinculan los portales de cientos de organizaciones.

El flujo de información y comunicación tiene lugar cada vez más a través de la web, en lugar de en los canales burocráticos y otros canales formales. En consecuencia, el estado virtual consiste en agencias virtuales superpuestas a la estructura burocrática formal. Ese estado se separa del estado burocrático cuando las instituciones formales que estructuran la supervisión y los procesos presupuestarios se modifican para alinearse con la lógica de las redes de formulación de política basadas en la web.

El concepto virtual remite a la capacidad que aparece sin fisuras, pero que existe a través de la transferencia y el compartir rápido de capacidad de varias unidades y agencias discretas. En este contexto, es interesante la percepción de que el e-Gobierno representa también una reacción frente a la creciente fragmentación y complejidad del gobierno. Así, es posible concebir el gobierno como un conjunto de “silos informacionales” que crean barreras altas a un flujo flexible de información (Bellamy, 2002). En tal sentido, el e-gobierno constituye una promesa de disolución de dichos silos, al menos ante los ojos de los usuarios de los servicios públicos (ibid., 2002).

La importancia del e-Gobierno aumenta y así lo afirman Christensen y Laegreid (2004), los que enfatizan que la aplicación de la Nueva Gestión Pública, goza de popularidad en América Latina y genera una creciente fragmentación de la administración. Ello deviene de la virtualidad, en función de la integración aparentemente sin fisuras de partes diferentes, jurisdiccionalmente separadas y, a menudo, geográficamente dispersas.

La reestructuración de los servicios e información de las agencias en portales dificulta a los ciudadanos saber con cuál agencia están operando. Más aún, la distinción entre gobierno y sector privado (*business*) se desdibuja en la red, pues cada vez más tanto el sector público como el privado entregan los servicios de gobierno a través de los mismos portales.

El libro *Building the Virtual State* de Jane Fountain, inserta el tema de la computación en red en la discusión sobre los problemas institucionales, al respecto resulta interesante la percepción de que el e-Gobierno representa también una reacción frente a la creciente fragmentación y complejidad del

gobierno (Fountain, 2001). La importancia del e-Gobierno aumenta si es cierto, como afirman Christensen y Laegreid (2004), que la aplicación de la Nueva Gestión Pública, que goza de tanta popularidad en América Latina, genera una creciente fragmentación de la administración.

En este contexto se subraya que, pese a la retórica de la “postburocacia”, esta máquina administrativa y, dentro de ella los servidores públicos de carrera, continúa siendo un intermediario esencial entre los ejecutivos públicos elegidos y la sociedad. Transforma las decisiones, a menudo vagas y ambiguas, del ejecutivo, del poder legislativo y del judicial en reglas y programas operacionales y organizacionales.

Los atributos de la Nueva Gestión pública frente a la transformación digital, son de vitalidad y de importancia crucial para el gobierno y, en último término, para los ciudadanos. En una sociedad y economía industrializadas, el estado es central para la vida política contemporánea (Fountain, 2001, 44). Reconoce, al mismo tiempo, que las tecnologías de la información pueden cambiar la estructura de las organizaciones. Sin embargo, el tema es entender cómo se utilizan dichas tecnologías y cómo interactúan dichos usos en la práctica con las estructuras organizacionales.

El gobierno electrónico corresponde a todas aquellas iniciativas que implican el uso de las TIC en la gestión interorganizacional del Estado e incluye la definición, coordinación, implementación y desarrollo de las políticas públicas (Ronaghan, 2002:81). Con el gobierno electrónico se intenta ir más allá de las transacciones de los ciudadanos, empresas y administraciones públicas, para incorporar una visión más amplia sobre el alcance de la TIC e internet en la actividad gubernamental en la sociedad de la información, teniendo en cuenta la complejidad creciente de la gobernanza y la gobernanza pública.

El gobierno electrónico, específicamente se refiere al uso de tecnologías de la información y comunicación (TIC) para mejorar la eficiencia, transparencia, participación ciudadana y la prestación de servicios por parte del gobierno. En lo relativo a Transparencia, el gobierno electrónico busca aumentar la misma en la gestión gubernamental, permitiendo a los ciudadanos acceder a información sobre las actividades y decisiones del gobierno a través de plataformas digitales.

Por su parte, la participación ciudadana activa de los ciudadanos es promovida por el gobierno electrónico en la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas a través de herramientas digitales como encuestas en línea, consultas públicas y foros de discusión. En este contexto se encuentra la efi-

ciencia que se debe al uso de tecnologías de la información en el gobierno electrónico, mismas que buscan mejorar la eficiencia en la prestación de servicios públicos, reduciendo costos, tiempos y trámites burocráticos.

El gobierno electrónico está estrechamente relacionado con el concepto de gobierno abierto, que se refiere a la apertura y transparencia en la gestión gubernamental, así como a la participación ciudadana en la toma de decisiones. Es ahí donde la Ciberdemocracia, aparece como un concepto estrechamente relacionado con el gobierno electrónico y que se refiere al uso de las TIC para fortalecer la democracia, facilitando la participación ciudadana, el acceso a la información y la rendición de cuentas por parte del gobierno.

En el contexto del gobierno electrónico, la interoperabilidad se refiere a la capacidad de los sistemas y plataformas digitales del gobierno para intercambiar información y colaborar entre sí de manera efectiva. Las dimensiones antes subrayadas, son algunas de las teorías y conceptos fundamentales del gobierno electrónico, que buscan aprovechar el potencial de las tecnologías de la información para mejorar la gestión gubernamental y fortalecer la participación ciudadana.

1.2. Antecedentes y fundamentos del gobierno electrónico

Los antecedentes que se verifican en relación con el gobierno electrónico se pueden resumir en el origen de un estado democrático de derecho. En ese marco, se procedió al establecimiento, del e-conocimiento y despliegue de los derechos fundamentales, especialmente el del libre acceso a la información. También se desarrollaron las garantías ciudadanas y se pusieron en marcha iniciativas encaminadas a aumentar la eficacia de las instituciones estatales.

Por su parte, se emprendieron procesos de reforma del Estado, como mecanismos válidos para adaptar las instituciones públicas a los nuevos y crecientes desafíos y metas. Muchos afirman, con razón, que los elementos y contenidos del gobierno electrónico no son nada nuevo, pues han estado presentes, aunque de forma aislada, en los ingentes esfuerzos que se realizan desde hace bastante tiempo por avanzar hacia la buena administración y el buen gobierno.

Se cita de manera particular el gobierno electrónico como antecedente válido del gobierno abierto. Sin embargo, se debe tener el cuidado de no confundir uno con el otro, pues hay que entender que el primero se limita a colocar las herramientas tecnológicas al servicio de los procedimientos administrativos, mientras que el segundo va más allá y propone repensar la administración pública (Calderón, 2012).

Al gobierno electrónico se le han dedicado en la región grandes esfuerzos y recursos, pero lamentablemente, por múltiples causas, no ha cubierto las necesidades y expectativas de la gente. En esa incipiente concepción resulta novedosa la articulación y combinación de sus componentes en un marco sinérgico, procurando armonizarlo de forma tal que generen una manera diferenciada y más responsable de gobernar: de cara a la gente y con la gente, y centrada en los más acuciantes problemas que aquejan a la población.

Por ello se puede afirmar que el gobierno electrónico encuentra su fundamento en el interés general y los derechos ciudadanos, la democratización de la administración pública, la profesionalización de la función pública, la participación ciudadana, el acceso a la información pública, la reutilización de dicha información, el uso intensivo y productivo de las herramientas tecnológicas, la calidad de los servicios públicos, y la colaboración gobierno-gobierno y gobierno-sociedad, entre otras cosas. Sin duda, el gobierno electrónico en Manabí Ecuador, se fundamenta en la lucha contra la desigualdad y la pobreza, en la seguridad ciudadana y en la necesidad de avanzar hacia el desarrollo sostenible de los países.

Los esfuerzos históricos por reformar el Estado y modernizar la administración pública encuentran hoy en las herramientas del gobierno electrónico una oportunidad de sistematización que propende a la configuración de una estrategia de transformación del Estado, colocando en el centro de las acciones a la ciudadanía y el desarrollo humano.

1.3. Objetivos y alcance del gobierno electrónico

Los objetivos del gobierno electrónico están dirigidos a la consolidación, el fortalecimiento de la democracia y el reconocimiento pleno de la posición del ciudadano en su relación con la administración pública. También está orientado al logro de ciudades seguras. Asimismo, esta herramienta, está prevista para facilitar la gestión pública centrada en los ciudadanos y en instituciones más cercanas a la gente.

Por su parte, es evidente que el funcionamiento del gobierno está basado en el mejoramiento constantemente, los instrumentos de gestión tienen que aportar al buen gobierno, a la buena administración y a la gobernabilidad democrática. Específicamente, el objetivo del gobierno electrónico es proporcionar servicios personalizados para la mayoría de la población de cualquier país o estado. En este contexto se encuentran los servicios de alto impacto, mismos que se clasifican en temas de acuerdo con las necesidades de los usuarios y en función de reglas que establecen criterio para su identificación.

La clasificación de los servicios de alto impacto se realiza según los canales identificados por perfiles de usuarios (por ejemplo, ciudadanos, compañías, funcionarios, etc.). Algunos ejemplos de dichos servicios son las citas para obtención del pasaporte, permisos de conducción, solicitudes de empleo, seguro sanitario, derechos laborales e información sobre la salud femenina. El propósito de los servicios de alto impacto es incrementar el número y uso de los servicios transaccionales de forma sencilla según perfiles de usuario, y reforzar la gestión de recursos de los usuarios y la estrategia de prestación multicanal de servicios mediante la convergencia tecnológica, todo ello devenido del desarrollo de los gobiernos electrónicos.

El desarrollo que se ha mencionado, permitirá que los gobiernos incorporen los servicios digitalizados actuales en sus propios entornos de trabajo y generen nuevos servicios en formatos electrónicos. En las entidades públicas los servicios de alto impacto se identifican como objetivos específicos para desarrollar funcionalidad en Internet. Los objetivos del gobierno electrónico en los países están dirigidos a la consolidación del estado, en el fortalecimiento de la democracia y el reconocimiento pleno de la posición del ciudadano en su relación con la administración pública. Dichos objetivos se orientan al logro de ciudades seguras.

Asimismo, esta herramienta se crea para facilitar la gestión pública centrada en los ciudadanos y en instituciones más cercanas a la gente. El funcionamiento del gobierno tiene que mejorar constantemente, los instrumentos de gestión tienen que aportar al buen gobierno, a la buena administración y a la gobernabilidad democrática.

1.4. Pilares que sustentan el gobierno electrónico

En articulación con los perfiles del estado moderno, se han asumido en el marco del concepto de gobierno electrónico varios pilares o componentes, a partir de los que se viene haciendo todo el despliegue teórico de la temática. En sentido general, dichos pilares son la participación ciudadana, la transparencia, la tecnología de la información y la colaboración. Ellos constituyen, además, principios y valores del proceso administrativo, junto a los de legalidad, igualdad, eficiencia, responsabilidad y otros.

No cabe duda de que se trata de elementos característicos de una administración moderna, que contribuyen a la puesta en práctica de políticas públicas inclusivas y efectivas, a la innovación, a la rendición de cuentas, al involucramiento de los destinatarios de la acción del gobierno, al uso apropiado y productivo de las herramientas tecnológicas, a las alianzas estratégicas

para el desarrollo y a la lucha efectiva contra el flagelo de la corrupción. En definitiva, la intención es promover el desarrollo de los países de la región desde las instancias de gestión pública.

Se sabe que la eficacia del servicio público, a partir de su nueva concepción, se dimensiona en función del desarrollo de las sociedades, pero también de lo que se ha dado en llamar la ciudadanía social. Esto obliga a los gobiernos a replantearse y rediseñarse para reducir los niveles de tensión que existen en ese sentido.

No obstante, hay que destacar un error histórico: no se ha vinculado de forma adecuada la cuestión de los servicios públicos con la filosofía de los derechos humanos. Por ese motivo, cuando se abordan los servicios públicos, en lo jurídico y en la práctica, suele hacerse, lamentablemente, sin referenciarlos en los derechos de las personas.

En este contexto se destacan los pilares como la transparencia, la cual se basa en la ética y la lucha contra la corrupción. Al respecto, se destaca que por más que se ha teorizado y se han firmado compromisos, se siguen generando problemas que quedan en estado latente y en ocasiones adquieren intereses inseguros, pues obstaculizan las posibilidades de desarrollo y la lucha contra la pobreza, y pueden llegar a destruir las bases morales de las sociedades.

En base a ello se recalca que la conducta antiética y la corrupción administrativa se escudan de forma impenetrable en la falta de transparencia y de rendición de cuentas. Es preciso reafirmar el rol que juegan la transparencia y la rendición de cuentas en el despliegue del gobierno electrónico y la eficacia de la administración pública.

Esas herramientas se han constituido además en derechos ciudadanos (el derecho a saber) y en deberes de las autoridades públicas (el deber de informar). Hoy no se trata de una opción que tengan los funcionarios públicos, sino de una obligación que se les impone. Las autoridades públicas deben actuar en un marco de transparencia activa, no solo esperando que se les solicite la información. Sin necesidad de que esto ocurra y bajo el concepto de la transparencia pasiva, deben colocarla a disposición de los interesados por todos los medios posibles.

En materia de rendición de cuentas, es preciso entender las causas de gran parte de las crisis, sean de carácter económico-financiero, o político, ético-moral, social o medioambiental. Cabe reiterar que las crisis, especialmente la financiera, son el resultado de la opacidad, el autoritarismo y la prepotencia

que suelen predominar entre muchos funcionarios públicos, que han pretendido no rendir cuentas a nadie o han mentido de forma descarada, sin informar de lo que en verdad ocurre en las instituciones.

Todo el mundo conoce las consecuencias y las sufre. Es importante valorar también en ese contexto los controles del estado y la administración pública. Aunque a menudo se opone resistencia a ello, deben funcionar con normalidad los controles internos y externos, los recursos administrativos y jurisdiccionales y el control social, entre otros. Vale resaltar el rol de la auditoría social, un instrumento para que la sociedad coopere con el Estado en el logro de sus fines. Se trata de un control del Estado con miras a mantener la legalidad y la eficiencia.

Otro de los pilares que sustentan el gobierno electrónico es la participación ciudadana, mismo que juega un papel primordial en la gestión pública. Es evidente que esa participación conduce a un esquema en el que obligatoriamente hay que cumplir con el ciclo básico de las políticas públicas. No se puede olvidar la inclusión social como una condición de éxito del estado moderno, que en la actualidad adquiere intereses importantísimos, pues la distribución equitativa de las riquezas es uno de los retos más urgentes que se enfrentan.

En casi todos los países de América Latina, se le ha otorgado a la participación ciudadana un reconocimiento jurídico, en el marco constitucional o legal. No obstante, se precisa tener en cuenta la sensatez de que no habrá gobernabilidad democrática ni desarrollo humano hasta que se asuma como un derecho la cuestión de la participación ciudadana, con reconocimiento pleno de mecanismos formales, informales, directos o indirectos, que viabilicen el involucramiento y empoderamiento de la gente como forma de potenciar la administración pública, de exigir al funcionario resultados, de legitimar la actuación de la administración a través del control social y de procurar que el ciudadano colabore y asuma responsabilidad en el proceso administrativo.

En ese orden, es básico entender que para que la participación sea cualificada debe darse en tres niveles esenciales:

- Disponibilidad de la información
- Consulta
- Participación activa

Por su parte, otro pilar que sustentan el gobierno electrónico y que requiere que se asuma con firmeza en los distintos planos, lo es la colaboración. No

se trata solo, de la colaboración entre el sector público y el sector privado por independiente, sino que ambos sectores, deben generar alianzas a partir del reconocimiento pleno de sus roles distintos en pro del desarrollo, pero también hay que entender la necesidad de colaboración entre instituciones del propio sector público.

También se debe tomar en cuenta, desde la perspectiva de la cooperación y la innovación cívica, la relación existente con la participación ciudadana. Si esa participación es cualificada, se convierte en un instrumento colaborativo para la mejora de la gestión. Las organizaciones sociales resultan piezas fundamentales en los procesos colaborativos.

Por otra parte, se destaca las Tecnología de la Información y las Comunicaciones (TIC), estas son herramientas tecnológicas que constituyen un componente central para la concreción del gobierno electrónico. La posibilidad de que su filosofía y práctica surtan los efectos requeridos está atada al uso intensivo de la tecnología en la administración pública y al desarrollo del gobierno electrónico, lo que pasa necesariamente por entender y asumir ese concepto como un derecho ciudadano. Más adelante se volverá sobre esta cuestión.

1.5. Información pública, tecnología y datos

La participación ciudadana, es un tema vigente en todas las agendas de desarrollo, la misma se considera una herramienta de gobierno electrónico, puntual donde converge la información, la tecnología y los datos, pero hay que preguntarse de qué sirve si no es cualificada, y cómo puede serlo si la gente no dispone de la información pública que debería producir el estado y, más aún, si no toma parte en el proceso de generarla. Por ello, el acceso a la información pública es uno de los aportes más importantes que puede hacer el gobierno electrónico, pues el ciudadano debería recibir información veraz y oportuna que le permita no solo informarse, sino también, en un marco de corresponsabilidad social, a partir de la información suministrada, contribuir a la mejora de la gestión de los servicios públicos y los trámites.

Es necesario adoptar marcos jurídicos que regulen de manera apropiada el derecho de acceso a la información pública, así como su forma y disponibilidad. Al parecer, a pesar de los importantes avances registrados en la adopción de dichos marcos jurídicos, aún existen muchas trabas. Estudios de Escobedo (2011) enfatizan en que, la información combinada con la democracia permite a los gobiernos y a la sociedad disponer de mejores elementos para propiciar las transformaciones y tener instituciones públicas más eficaces y eficientes, en que la transparencia y la rendición de cuentas ayuden a controlar la corrupción.

Al tenor del concepto de datos abiertos, se debe entregar la información en formatos que le permitan al ciudadano analizarla, interpretarla, reutilizarla, sistematizarla y llegar a sus propias conclusiones en relación con su contenido. El ciudadano también debería tener la capacidad de intervenir en los asuntos de la administración pública de forma colaborativa y calificada, sobre todo en el diseño y ejecución de políticas públicas inclusivas.

Para que lo antes subrayado sea posible, conviene tener en cuenta las observaciones de Barros (2012), en el sentido de que dicha entrega debe hacerse sobre la base de determinados principios, como los de totalidad de entrega y datos completos. Además, la información se debería procesar de forma que se pueda utilizar con facilidad, debería estar disponible sin restricción de acceso para los usuarios, y los datos deberían ser procesables en cualquier momento.

Todo lo anterior debería ocurrir en un marco de no discriminación y no requerimiento de registro, con formatos de entrega no propietarios y de licencia libre. Es cierto que todos los países de América Latina han avanzado en la adopción de normas relativas al derecho de libre acceso a la información pública, pero también existen serias dificultades para la materialización de ese derecho. Esas dificultades están relacionadas con el autoritarismo y la opacidad con que operan en las instituciones de la región, la ausencia de un organismo rector con fuerza jurídica y política, la inadecuación de las estructuras y procesos administrativos, la debilidad del derecho administrativo, la falta de sistematización de la información, la inexistencia de mecanismos y formatos de entrega y el desinterés de la ciudadanía, entre otras cosas.

En un contexto de gobierno electrónico, transversal a todo el estado, el acceso a la información pública podría ser más eficaz si se facilita desde la perspectiva de los datos abiertos, pues la disponibilidad de la información, sin mayores limitaciones que las que sean razonables, es una condición insoslayable. Claro está, el concepto de los datos abiertos también entraña la aplicación de principios y técnicas que fundamentan la gestión de documentos y la organización de los archivos públicos, cuestiones que, en vista de la incidencia de la cultura de opacidad en las instituciones de la región, aún tropiezan con importantes obstáculos.

En lo que respecta a la tecnología de la información, no cabe duda de que se han destinado cuantiosos recursos económicos a la compra de equipos y programas informáticos, bajo el pretexto de desarrollar el gobierno electrónico. Sin embargo, no se ha tomado conciencia en torno a que este solo se

convierte en realidad si la tecnología de la información se pone al servicio de la administración pública y de la sociedad, pues no se trata de la cantidad ni la calidad de los equipos informáticos que se adquieran, ni de la generación de tecnología de que se disponga.

De lo que se trata es de hacer un uso productivo de dichas herramientas, del valor público que se agrega y del impacto en el bienestar de la gente. La capacidad técnica del gobierno en

este orden también juega un rol determinante, pues no es cuestión de moda, sino de los problemas reales que se resuelven y de cuánto se facilita la vida de los ciudadanos en su interacción con los entes públicos. Es decir que, en el marco del gobierno electrónico, la incorporación de herramientas tecnológicas en las administraciones públicas se produce más bien como un asunto de moda. En su implementación no se priorizó la solución de los problemas reales de la gente, por lo que en muchos países se desacreditó ese tipo de iniciativa.

El gasto en tecnología de la información y los esfuerzos por instaurar el gobierno electrónico han creado gran frustración en muchos países de América Latina, ya que no se ha avanzado como se prometió. Resulta claro que los ciudadanos no han sentido más próximas las instituciones públicas, pues aún persisten las trabas y los obstáculos para obtener la información, acceder a los servicios y realizar trámites. Por ejemplo, en los países de la región, los trámites innecesarios a que se someten los ciudadanos siguen siendo motivo de enojo y de lucha.

No obstante, el gobierno electrónico, allí donde prosperó, representa, un importante antecedente del gobierno abierto. Algunos afirman incluso que el primero constituye una etapa evolutiva del segundo. En este caso, se ha optado por abordar el gobierno electrónico como un componente fundamental del gobierno abierto, mismo que es conocido en inglés como *Open Government Partnership* (OGP) y a su vez constituye una iniciativa multilateral que agrupa a gobiernos e instituciones de la sociedad civil, con miras a elevar la capacidad de respuesta del Estado a favor de los ciudadanos sobre la base de ejes estratégicos y planes de acción centrados en la integridad de las instituciones públicas.

1.6 Estado del siglo XXI y gobierno electrónico

El gobierno electrónico en la coyuntura del siglo XXI, aún está en ciernes y es reconocido como una reconfiguración del Estado. Ello no solo ocurre desde las perspectivas social y económica, sino que hay un empuje cada vez más

firme hacia la consolidación jurídica de ese concepto, como forma de generar un entorno de garantías dignas del Estado de derecho. También es un imperativo volver la mirada al factor institucional, pues en una parte del camino parece que para algunos dejó de ser importante, olvidando que sin esta dimensión no puede haber Estado eficaz y, mucho menos, desarrollo sostenible.

Lo subrayado se ve marcado profundamente por el aumento, la diversificación y la complejidad de las demandas de la ciudadanía frente al Estado. Cada vez los ciudadanos toman más conciencia de su legítima posición con relación al Estado y la Administración, y entienden mejor el sentido preciso de su condición y el significado del ejercicio de la ciudadanía. Su posición jurídica va adquiriendo mayor relevancia e impulsa con su activismo las transformaciones que se requieren.

Lo subrayado, es reconocido como la “ciudadanía social”, pues actualmente la cuestión no se agota en la ciudadanía jurídica. Obviamente, la sociedad moderna está sometida a constantes transformaciones como consecuencia de los cambios que operan en la forma de pensar y actuar de los individuos. Todo ello refleja visiones diferentes sobre el Estado, que a su vez tensionan la relación Estado-sociedad y terminan provocando el reacomodamiento de las estructuras estatales.

El escenario descrito, incita al análisis con seriedad si la tesis tripartita, es decir la tesis tradicional de la separación de poderes en legislativo, ejecutivo y judicial resulta suficiente para analizar y operar el Estado moderno, debido a que esta tesis es limitada para la organización efectiva del Estado del siglo XXI, pues no contempla algunas de sus funciones sustantivas. En ese contexto, convendría determinar si no hacen falta otras dimensiones tan importantes como las tradicionales, por ejemplo, las funciones de gobierno local, servicios electorales y control.

Asimismo, es válido cuestionar si en el siglo XXI resulta correcto pluralizar el concepto de poder del Estado, o si se trata realmente de poderes segmentados o de un poder único ejercido por órganos fundamentales del Estado. En ese mismo orden, se debería profundizar en el análisis para avanzar hacia una mejor comprensión, difusión e internalización de la tesis sobre la titularidad y ejercicio del poder. En la medida en que la población se apodere efectivamente de la idea de que los funcionarios públicos son mandatarios, que solo ejercen el poder en nombre de los ciudadanos, siendo estos los verdaderos titulares del poder, será que se podrá perfeccionar el Estado social, democrático, de derecho y de justicia, mediante las herramientas del gobierno electrónico.

Por otro lado, el Estado debe responder a las exigencias del mundo actual en crisis. Ello frente a la presencia de un escenario global donde lo único que mantiene su integralidad es la crisis, es donde el Estado tiene la obligación de recomponerse y volver a demostrar que es imprescindible para el direccionamiento y la conducción de la sociedad y el desarrollo pleno de los pueblos, y que es capaz de prevenir catástrofes de diferentes tipos, que amenazan hoy más que antes.

Lo que sí resulta claro es que el Estado del siglo XXI debe reconstituirse sobre las cláusulas, dimensiones o características ya expuestas (sociales, democráticas, de derecho, de justicia), que expresan y sintetizan la realidad y aspiraciones de los individuos. En muchos países de América Latina es una tarea pendiente la construcción y consolidación del Estado, y ello les impide enfrentar con éxito los crecientes desafíos que se presentan.

El Estado moderno no sólo justifica su existencia a partir de los principios y postulados de la democracia, del orden jurídico y de la protección social, sino que encuentra también legitimidad ante la sociedad por su eficiencia, eficacia y efectividad, en síntesis, por su capacidad de poner en práctica las políticas públicas con criterio de inclusión” (Montero, 2015). En ese contexto, los principios de la democracia participativa son innegociables.

Es preciso que el ciudadano no solo cuente en los procesos electorales, sino que se incorpore de forma sistemática a los espacios de fundamentación de la toma de decisiones y a la adopción y puesta en marcha de políticas públicas inclusivas. El sistema de derechos de primera, segunda, tercera y cuarta generación debe fortalecerse constantemente, por lo que es vital rodearlo de todas las garantías necesarias.

El Estado debe ser asegurador de un sistema de protección social integral, tanto desde la perspectiva prestacional como de la seguridad ciudadana. Se requiere un Estado que vuelva su mirada al ciudadano y asuma su bienestar como meta de todas sus acciones, tomándolo como fuente de inspiración de las políticas públicas. Se hace necesario un diseño del Estado en que sus operadores políticos y técnicos entiendan que son instrumentos al servicio de la ciudadanía, no al revés. Por ello es necesario la participación real y activa de la gente en las cuestiones estatales.

También deben entender el significado y la idea de bienestar social, así como su irreductible vínculo con la felicidad, el vivir bien y el buen vivir de las personas, desde una perspectiva de protección y desarrollo humano. Es preciso que el Estado reasuma su rol central, basado en el derecho constitucional

y el derecho administrativo, con la fortaleza institucional que le corresponde y con el tamaño que necesita para ser eficiente.

Esas cualidades lo blindarían ante toda amenaza de secuestro por parte de intereses políticos, funcionariales, empresariales o de cualquier otro tipo, ajenos a su naturaleza y a los intereses generales. El Estado necesario y deseado es el que logre catalizar fielmente todos los intereses, pero haciendo particular énfasis en los de los menos favorecidos, condición que les otorga el derecho a recibir una mayor protección.

Sigue siendo válido el proceso de transformación o reforma del Estado en América Latina, solo que la vertiente humana debe incorporarse al proceso, dado que las pasadas olas de reforma del Estado no enfatizaron la importancia de la persona, en tanto sujeto y finalidad de tales reformas. Se conceptualizaron los procesos como fin, no como medio para hacer más feliz a la gente.

Evidentemente, reformar el Estado contribuye a sumar felicidad a los ciudadanos. En este contexto, no se puede perder de vista que los diferentes procesos que deben promoverse en deben articularse en el marco de un enfoque de transformación del Estado con miras al desarrollo real e integral.

Para que ocurra, un desarrollo real e integral es necesario que los ciudadanos participen en los procesos de reforma. Esto los legitima y garantiza su continuidad. La reforma debe centrarse en los individuos con una proyección de colectividad, por lo que se debería insistir en la construcción de instituciones públicas ágiles, orientadas a la obtención de resultados que tengan un impacto positivo en los ciudadanos y en el desarrollo humano.

Aguilar (2013), afirma que para lograr que el gobierno democrático esté en condiciones de gobernar a su sociedad se deben llevar a cabo las reformas necesarias para dotarlo con las capacidades políticas, fiscales y administrativas requeridas, o devolverle las capacidades que ha perdido o que se han visto disminuidas en atribuciones o alcances.

En dicho contexto, deben formularse y ponerse en ejecución políticas públicas incluyentes y erradicar todo tipo de discriminación por razón de raza o color, etnia, género, discapacidad, religión o política. En fin, políticas públicas que recojan todas las dimensiones de multiculturalidad que se expresan en cada país de la región. Todo esto es parte necesaria de la configuración del Estado en la actualidad.

Un Estado que sea capaz de producir resultados para el desarrollo, dado los ciudadanos no solo quieren experimentar bienestar, por lo que el Estado

está obligado a garantizar que ese bienestar se proyecte en una visión de desarrollo colectivo integral, sostenible en el tiempo. Hay que destacar la grave situación en que se encuentran muchos países por no haber atendido a tiempo ciertos problemas antes emergentes hoy son un verdadero obstáculo para el avance.

Algunos de los problemas son la desigualdad, la delincuencia organizada (en sus modalidades de sicariato, narcotráfico, pandillas), el cambio climático que amenaza con destruir la especie humana con desastres naturales capaces de provocar daños cada vez más desgarradores y desconcertantes, la inseguridad ciudadana, la corrupción administrativa y la inseguridad jurídica. Es preciso incorporar a la reflexión y a la acción gubernamental la simbiosis irreductible entre legalidad, derechos fundamentales, garantías y servicios públicos.

Dicha incorporación no se ha logrado, lo que ha provocado una anomia total que lleva a la deslegitimación creciente de las instituciones y de la actividad política, como consecuencia de la inadecuada organización y gestión de los servicios públicos. Como se puede apreciar, el compromiso de gobernar bien solo se puede cumplir en la medida en que se produzca un alineamiento de todos los órganos del Estado, alrededor de políticas públicas integrales e inclusivas que propendan al desarrollo sostenible. En esto resultan determinantes las herramientas de gestión que sirven de apoyo a las ejecutorias. En consecuencia, los pilares, principios y estrategias del gobierno electrónico deben desplegarse en todas las estructuras del Estado.

1.7. e-Gobierno y los objetivos de desarrollo sostenible

Con la aprobación de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) por la Asamblea General de Naciones Unidas, mismos que forman parte de una agenda que deben cumplir los países miembros durante el período 2015-2030 con objetivos ambiciosos por considerar el compromiso de poner fin al hambre, la pobreza y la desigualdad, lograr la sostenibilidad alimentaria y establecer una educación inclusiva, combatir el cambio climático y la delincuencia organizada y promover sociedades pacíficas para alcanzar el desarrollo sostenible a partir de la promoción y el fortalecimiento de la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible, se insertan los Gobiernos Electrónicos.

Tema que posee bastante aprehensión al respecto, pero se trata de retos ineludibles, pues cada uno de los objetivos es condicionante de la posibilidad de convivencia y subsistencia en el planeta. Lo único seguro es que, si no se superan las viejas prácticas de gestión estatal, nunca se alcanzarán los obje-

tivos. El esquema vigente, sobre todo en América Latina, no es suficiente para abordar la problemática, mucho menos para tener éxito.

En consecuencia y para ser certero con los e-Gobierno y los objetivos de desarrollo sostenible, es preciso encontrar nuevas formas y herramientas de gestión que, inspiradas en los principios y valores del Estado del siglo XXI, en el interés general y el bienestar de las personas, devuelvan la confianza a la ciudadanía. En ese sentido, el e -Gobierno es de importancia primordial por la eficiencia, la transparencia y la calidad de los servicios públicos necesarios para la sostenibilidad.

Por todo lo anterior, se entiende que el gobierno electrónico, su concepción, su contenido y sus objetivos deben articularse en torno a los retos y desafíos que se desprenden de los Objetivos del Desarrollo Sostenible. Allí encontrarán importantes y útiles metodologías y herramientas para la gestión efectiva y el relacionamiento colaborativo con la sociedad, tomando siempre en cuenta que el involucramiento de los ciudadanos resulta clave para alcanzar la ambiciosa meta de cambiar el mundo.

Una buena administración y un gobierno electrónico, constituye el corolario del reconocimiento pleno de la relación del ciudadano con la administración pública en el marco del Estado democrático de derecho. Sin una adecuada configuración de sus principios y contenidos no se podría hablar de la concreción de las cláusulas democrática y de derecho del Estado, lo que equivale a no poder hablar del Estado moderno, del Estado del siglo XXI.

Resulta indispensable establecer un vínculo entre el derecho a la buena administración y el interés general como categoría sustantiva del Estado social y democrático de derecho y vector esencial para la construcción del bien común. También se debe vincular ese derecho a los postulados y principios del buen gobierno, como fundamento del comportamiento y proceder de los servidores públicos.

Por último, hay que vincularlo al derecho administrativo, pues este es responsable de disciplinar jurídicamente a la administración pública y sus distintos componentes. Para que la relación Estado-ciudadano se produzca en un ámbito de equidad, justicia y respeto a la dignidad de las personas, es preciso que un conjunto de principios, normas, procedimientos y derechos subordinados se configuren de forma adecuada, que haga posible el acceso efectivo de los ciudadanos a los servicios públicos y a los trámites administrativos, a los que por antonomasia y por imperativo jurídico el Estado se obliga.

En ese sentido, no se concibe desde la praxis el derecho a la buena administración sin una estricta definición y aplicación de principios tales como legalidad, eficiencia, racionalidad, objetividad, calidad, merito, ética y transparencia. También se precisa de normas para la organización y funcionamiento de las instituciones estatales y los servicios públicos, para la gestión de las personas que las componen, así como para el régimen de responsabilidad del Estado, sus instituciones y sus funcionarios.

De la misma manera, se deben contemplar los cauces administrativos que habrán de seguir los funcionarios para dar contenido jurídico y efectividad a su actuación administrativa. Por último, no deben olvidarse los derechos ciudadanos como los de participación, acceso a la información pública, debido proceso, tutela judicial efectiva, indemnización, entre otros. Como se puede ver, la dimensión conceptual de este derecho es sumamente amplia. Por ello se requiere un gran despliegue doctrinario, jurisprudencial, jurídico y práctico que permita su adecuado entendimiento y apoderamiento por parte de la sociedad en su conjunto, de modo que se convierta en un instrumento para el ejercicio pleno de la ciudadanía, desde sus acepciones jurídica y social.

En este contexto es necesario profundizar en el contenido de la buena administración, tanto desde la visión teórico doctrinaria como desde la jurídica, no hay duda de que hace falta convencer a muchos de esa realidad y tendencia. No es posible analizar y entender de forma correcta el Estado de hoy y su relación con los ciudadanos si no se hace a partir de esa concepción, que impone la necesidad de incorporar a la praxis el enfoque de derechos que le es natural a la manifestación estatal moderna.

Según ese enfoque, los ciudadanos, las personas, los habitantes, en fin, la dimensión humana,

constituyen el centro de atención de todo el despliegue de su obra. El cumplimiento de los fines del Estado solo es posible en un marco de respeto y reconocimiento de los espacios exigidos por las cláusulas social, democrática y de derecho que caracterizan la construcción,

consolidación y operación del Estado moderno. El respeto a los derechos humanos fundamentales y a la dignidad de las personas, así como la observancia de las garantías jurídicas y procedimentales, el respeto del orden jurídico, a las instituciones y a los procesos y procedimientos administrativos, forman parte de los prerrequisitos básicos para la operación correcta de la institucionalidad pública y la aplicación de los postulados esenciales del buen gobierno y la buena administración.

La concepción, la metodología y las herramientas del gobierno electrónico se constituyen en facilitadoras de la buena administración. La buena administración es la carta de legitimidad del Estado, el derecho a ella es la sumatoria de las prerrogativas de los ciudadanos en su relación con la administración pública.

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, ha realizado diversos aportes a la concepción del gobierno electrónico. En este ámbito se despliega en distintos países acciones con miras a la reforma y la transformación del Estado, desde una perspectiva de modernización, innovación e institucionalidad democrática. Entre esas acciones se encuentran la elaboración y aprobación de documentos con contenidos doctrinarios, estratégicos y orientadores de los procesos que tienen lugar en la región, con el fin de contribuir a una adecuada gestión pública en el siglo XXI.

Dado el carácter transversal, que posee la gestión pública en el siglo XXI, todos los documentos con contenidos orientadores y estratégicos contribuyen al desarrollo del gobierno electrónico. Dichos documentos, pese a que no tienen efectos jurídicos vinculantes, cuentan con aprobación tanto técnica como política, factores importantes para su acogida favorable por parte de los gobiernos.

Por otra parte, en la Carta Iberoamericana de la Función Pública aprobada en junio de 2003, se definen criterios orientadores y principios rectores, como los de legalidad, igualdad, ética, mérito, estabilidad, eficiencia, evaluación y otros. Sobre esa base se recomienda el diseño y rediseño de los sistemas de servicio civil y de carrera administrativa como instrumentos de profesionalización de la función pública, tomando como referencia los subsistemas técnicos de gestión del talento humano.

La construcción de modelos de carrera administrativa centrados en la ciudadanía y con miras a la generación de un servidor público más comprometido socialmente resulta determinante

para el desarrollo del gobierno electrónico. Por otra parte, el Código Iberoamericano de Buen Gobierno, aprobado en junio de 2006, se basa en las corrientes que impulsan en la región el

comportamiento ético de los funcionarios públicos, desde una gestión pública centrada en los ciudadanos, en las estrategias de lucha contra la corrupción, en el principio de transparencia y en los postulados de la rendición de cuentas.

Dicho código tiene como ámbito de aplicación a los altos funcionarios públicos y describe reglas dirigidas a reconfirmar la vocación democrática de los Gobiernos iberoamericanos, destacando los derechos políticos, las libertades ciudadanas, los intereses de las personas y el sometimiento a la ley y al derecho. También recoge reglas vinculadas a la ética gubernamental, sobre asuntos como el abuso de poder, los conflictos de intereses, el tráfico de influencia y el favoritismo.

La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico aprobada en el año 2007, se inspira y fundamenta en la revolución de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), y en la firme convicción de que deben ponerse al servicio de la administración pública, como mecanismo de acercamiento de la gestión pública y la prestación eficiente de servicios públicos para la satisfacción plena de las necesidades ciudadanas. Reconoce la necesidad de reducir la brecha digital y convertir la sociedad de la información y el conocimiento en una oportunidad para el desarrollo integral de las personas, haciendo énfasis en las que tienen menos oportunidades.

Se asumen las TIC como instrumentos para el adecuado relacionamiento de los ciudadanos con la administración pública, desde una perspectiva de inclusión social, a partir de principios como legalidad, igualdad, transparencia y responsabilidad. Vale resaltar que en dicha Carta se afirma que el gobierno electrónico es un derecho ciudadano.

Por otro lado, en la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública aprobada en junio de 2008 tuvo el objetivo de promover un enfoque común sobre la calidad de la gestión pública. Dicho enfoque se basa en conceptos de excelencia y principios como universalidad, legalidad, responsabilidad, eficacia, eficiencia, economía, evaluación, legitimidad, transparencia, cooperación y participación, dichos principios son:

- Aporta una noción de calidad vinculada a la cultura institucional, a la mejora continua y a la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos.
- Describe los derechos de los ciudadanos frente a la administración pública en un contexto de gestión de calidad.
- Propone orientaciones, acciones e instrumentos para la formulación de políticas y estrategias de calidad, sobre la base de la innovación, el ciclo de mejora, la participación de los empleados, la gestión por proceso, el liderazgo, el compromiso social y ambiental, y la gestión con miras a obtener resultados.

En base a lo antes expuesto, cabe acotar que se ha venido promoviendo en el caso de la región de América Latina, el tema de la calidad de los servicios públicos como uno de los pilares del gobierno electrónico. La Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública toma como base el derecho humano de participación, misma que forma parte de las configuraciones jurídicas, incluso constitucionales, de mucho de los países. Realza la construcción social de las políticas públicas desde los intereses generales de los individuos y sus correspondientes vínculos con la sociedad democrática moderna, los derechos ciudadanos, la responsabilidad cívica y la educación. Incorpora principios referenciados en la no discriminación, la igualdad, la autonomía y la corresponsabilidad social, y recomienda la participación de los ciudadanos en el ciclo básico de las políticas públicas, asignando un rol central a la regulación y viabilidad del libre acceso a la información pública, en tanto derecho, como condición determinante de una participación cualificada y eficaz en la gestión pública.

El documento Bases para una Estrategia Iberoamericana de Interoperabilidad, aprobado en 2010, establece los elementos conceptuales de la interoperabilidad en el marco del desarrollo del gobierno electrónico, asociados a la capacidad que tienen las organizaciones y sistemas diversos y dispares de interactuar y obtener beneficios mutuos. Se destacan distintos niveles de interoperabilidad: técnico, semántico, organizativo, intra administrativo, horizontal, vertical, entre otros. También se hace hincapié en los beneficios para todos los involucrados en los procesos de interoperabilidad, los principios que la sustentan, así como la metodología a seguir y la arquitectura tecnológica que se requiere.

Por ejemplo, los equipos, los programas informáticos, la conectividad, la información a compartir y los medios de acceso. El documento deja claro que la interoperabilidad es condición esencial para el establecimiento y desarrollo del gobierno electrónico. Esto se hace mucho más condicional tratándose del gobierno electrónico.

En el documento Modelo Iberoamericano de Software Público para el Gobierno Electrónico, aprobado también en 2010, se propone un diseño de software público internacional, se plantea, además, un entorno de colaboración entre usuarios, desarrolladores y prestadores de servicios, con una proyección internacional que involucre necesariamente la voluntad de los Gobiernos. Se recomienda, también, la aprobación de una política pública que resuelva problemas del gobierno y de la sociedad.

Concretamente de lo que trata el documento Modelo Iberoamericano de Software Público para el Gobierno Electrónico, es de adoptar un conjunto de programas informáticos funcionales que lleguen a los Gobiernos de la región y a la sociedad con toda la documentación necesaria para su instalación, con servicios como página web, foro de discusión, soporte técnico, proyectos, control de versiones, entre otros. Por su parte, se precisa contener procedimientos simplificados que faciliten la interacción de los ciudadanos con la administración pública y la garantía de que la propiedad intelectual esté disponible al igual que la licencia, con miras a satisfacer demandas sociales en un ámbito de producción colaborativa.

Así también, en el documento Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI, aprobado en 2010, se sintetizan diferentes experiencias y se despliegan los documentos y estrategias anteriores. Se justifica en la dinámica de la gestión pública y la necesidad de interpretar permanentemente los fenómenos que se van produciendo en la región. Se incorporan las nuevas reflexiones que se han venido haciendo en los últimos años en materia de gestión pública, partiendo de una crítica constructiva de los hechos pasados y una lectura objetiva de los presentes.

Además, se pretende construir una vía para impulsar la integración regional mediante el intercambio de ideas y buenas prácticas en materia de reforma, modernización, gestión e innovación. El documento, que contiene varios de los componentes del gobierno electrónico, representa una interesante herramienta para avanzar en la articulación de un modelo adaptable a la gestión pública de los Gobiernos de América Latina, resultado de la participación de todos los países y sobre la base de sus propias realidades y experiencias, muchas de las cuales resultan comunes.

Entre tanto, la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes de los Ciudadanos en Relación con la Administración Pública aprobada en 2013 con miras a reconocer que los ciudadanos tienen un derecho fundamental a la buena administración, recomienda que los países incorporen a su ordenamiento jurídico y prácticas de gestión un conjunto de principios, derechos, garantías, conceptos e instrumentos que propicien una interacción respetuosa y digna con los usuarios de servicios públicos y trámites administrativos. En ese sentido se destacan principios como el interés general, la objetividad, la eficiencia, la ética, la transparencia, la participación y la protección de la intimidad.

Por otro lado, se contemplan derechos específicos como los de participación en las actuaciones administrativas, servicios públicos de calidad y trámites racionales, presentación de quejas y reclamaciones, acceso a los resultados de la evaluación de la gestión y a la información pública, por ejemplo, sobre el estado

de los procedimientos administrativos. Además, partiendo del criterio de corresponsabilidad, la Carta orienta sobre un conjunto de deberes que se imponen a los ciudadanos, a saber, lealtad, buena fe, veracidad, responsabilidad, respeto y colaboración.

En este contexto, también aborda la cuestión del gobierno electrónico por medio de foros regionales y actividades académicas. En el escenario de esos foros se efectúan importantes análisis y discusiones y se comparten experiencias concretas de los países que sirven para sistematizar y orientar los esfuerzos que se despliegan en la región.

Cabe acotar que, desde hace algunos años se ha incorporado el gobierno electrónico, y con énfasis en la crisis acaecida por la COVID – 19, que paralizó en el mundo donde todas las actividades presenciales tuvieron que pasar online a través de diferentes plataformas informáticas y pasarelas para con ello no detener la economía y contribuir al desarrollo sustentable. En este caso, un ejemplo es la transformación digital para contribuir al sostenimiento de la cultura tributaria, a través de los gobiernos electrónicos ya constituidos en Ecuador y con mayor significado en la provincia de Manabí. Esta temática en la administración pública, ha tenido una gran acogida, tanto que se producen sustanciosos debates e intercambio de buenas prácticas en torno a lo que ocurre en la región y en el mundo.

La importancia que se le ha asignado al tema ha llevado a considerar este enfoque, de Gobierno Electrónico, a nivel regional, tomando en consideración cuestiones como el Estado abierto que incluya todos los poderes públicos y niveles de gestión y la calidad de los servicios públicos.

Los elementos de Estado abierto que incluya todos los poderes públicos y niveles de gestión y la calidad de los servicios públicos, contribuye a la conexión de la modalidad de gobierno con la estrategia nacional de desarrollo que se ha planteado en Ecuador y también en casi todos los países de América Latina. Además, se pretende hacer un balance equilibrado de la realidad de las sociedades y gobiernos en relación con el tema.

Lo subrayado, se inscribe en una línea de cooperación y reconocimiento de los importantes avances de la Alianza para el Gobierno Electrónico, que se manifiestan en la integración de muchos países del mundo, donde se incluyen los de América Latina. Esos países hacen ingentes esfuerzos por diseñar y aplicar los compromisos nacionales y los planes de acción que condicionan su aceptación y permanencia.

Ahora bien, los expertos en torno al tema, son conscientes de que todo esto impulsa en los países de la región un enfoque de gobierno electrónico con un criterio que se aplica de manera transversal a todas las instituciones estatales. Esto les permite asegurar que más que estrategias de gobierno electrónico limitadas a la esfera del poder ejecutivo, se trata de impulsar estrategias de Estado con respecto a la transformación digital, necesaria en Ecuador. Esa es la realidad y necesidad de la región.

Ante todo lo analizado, queda claro que la aplicación de los pilares del gobierno electrónico no debe reducirse a las entidades del órgano ejecutivo, pues esto no solo limita su resultado e impacto, sino que pone en tela de juicio su éxito, toda vez que desecha la teoría de la unidad del Estado y su funcionamiento sistémico. Si bien el mayor esfuerzo para su despliegue debe hacerse en el ámbito que aglutina el grueso de la actividad administrativa del Estado, hay que asegurarse de que el resto de los estamentos públicos sea alcanzado por las herramientas de esa nueva forma de gobernar. A continuación, se hace un esbozo de los otros órganos estatales que se consideran de mayor relevancia para los fines de este trabajo.

Órgano Legislativo: una convicción que se tiene en la actualidad es que se requieren leyes que interpreten mejor el sentir de la sociedad, y que su contenido se aplique de forma efectiva. Son muchas las leyes inaplicables que existen en los países de la región porque responden a procedimientos inadecuados de aprobación. También se habla de la calidad regulatoria como una necesidad imperante, pues también hay muchas leyes que, más que aclarar, confunden el panorama jurídico, ya que incluso entran en contradicción con otras normas que no hay necesidad de derogar.

Simplemente ocurre por desconocimiento e inobservancia. Independientemente de la facultad asignada al poder legislativo, la aprobación de leyes oportunas requiere la participación activa de los interesados y especialistas y de la colaboración de sectores sociales y de expertos. También requiere un proceso de aprobación llevado de forma transparente, utilizando las herramientas tecnológicas para informar a los interesados del estado en que se encuentra la discusión de los proyectos y dar la oportunidad de que los ciudadanos opinen en busca de mejoras.

Está claro que una labor tan importante para la consolidación del Estado de derecho como es la aprobación de leyes no se puede dejar solo al Congreso, por lo que los enfoques de gobierno electrónico resultan vitales en este ámbito. Un poder legislativo abierto implica potenciar la participación, la

transparencia, la colaboración y la tecnología con un enfoque hacia el logro de la calidad regulatoria, es decir, evitar leyes que impongan trámites excesivos. Por ejemplo, facilita también extraer todo el provecho a la sabiduría popular por medio de la participación de las personas en las comisiones especiales, la vista pública y otros mecanismos que contribuyen a la sustanciación del proceso parlamentario.

Órgano Judicial: la administración de justicia se ha visto en el pasado, y continúa viéndose, como una labor supraterrrenal. Hay cierta percepción de que los jueces son como dioses, ajenos a lo humano y que, al dictar sentencia, deben abstraerse de toda influencia social. Nada más equivocado que eso en la actualidad, pues un verdadero juez debe estar en contacto con todo el entorno que le rodea. Solo así puede entender la dinámica y las implicaciones de la justicia en un contexto determinado.

Es cierto que el juez debe ser un especialista probado en su materia que debe ser capaz, autónomo, honesto e íntegro al dictar sus sentencias, además de que debe fundamentarse en el orden jurídico y en hechos concretos (hecho, derecho y razón). Sin embargo, también es cierto que la calidad y oportunidad de sus fallos dependerán de su conexión con la realidad social en la que vive, de su dimensión humana y de la seguridad que tenga respecto del aporte que hacen con sus decisiones al desarrollo sostenible del país en el marco del modelo de Estado imperante.

Además, las actuaciones del juez, al igual que las de otros funcionarios públicos, deben ser transparentes y estar bajo el escrutinio de la sociedad, con la sola reserva de que deben garantizar la no contaminación de los procesos judiciales a su cargo. Para que su actuación sea eficaz, se requiere la colaboración de otros sectores, especialmente profesionales y técnicos. La tecnología de la información le ayuda a ser más eficiente y certero, y los ciudadanos pueden hacer grandes aportes para un mejor funcionamiento del sector de la justicia.

Gobierno local: es preciso asumir el gobierno local como un verdadero gobierno, pues en los ámbitos subnacionales confluyen todas las funciones que se dan a nivel del Estado. En los gobiernos locales la relación con la ciudadanía adquiere una mayor dimensión, toda vez que los ámbitos territoriales son los espacios naturales para la construcción de la democracia efectiva. La dimensión local acerca y compromete, por lo que la participación proactiva y productiva es un imperativo.

La transparencia es consustancial a la gestión del desarrollo local, a pesar de las dificultades tecnológicas que se manifiestan en ese ámbito. Por ejemplo, la opacidad no tiene mucha cabida en ámbitos limitados como los municipios, pues se aplica con más certeza el dicho popular de que “todo el mundo se conoce”. Es difícil esconder lo que se hace. No hay que olvidar que, en un municipio, tanto los gobernantes como los gobernados son parte de un mismo entorno que es difícil de eludir.

Todos conocen sus alegrías y sufrimientos y las autoridades no tienen excusas para abstraerse de las necesidades de la gente. En una demarcación donde todos coinciden cada día, escapar del escrutinio del control social es poco probable. Por los argumentos expuestos, la colaboración debería fluir de forma natural en el ámbito local, a menos que existan serias fallas en su articulación y gestión, debido a la ausencia de un enfoque de gobierno electrónico. De manera excepcional, ha habido algunas experiencias exitosas.

Órgano electoral: los procesos electorales constituyen uno de los mecanismos de perfeccionamiento de la democracia. La eficacia y la confianza en la labor que desarrolla la institución responsable de organizar dichos procesos resultan decisivas, pues la democracia se construye desde la sociedad, por lo que es vital la participación ciudadana proactiva. La normativa y la organización de los certámenes electorales deben tener en cuenta la sabiduría popular para ganarse la confianza legítima. Un órgano y procesos electorales en los que la gente no cree, constituyen el más grande obstáculo para el avance democrático.

Por ello, no solo la participación, sino la colaboración y la transparencia, en tanto pilares del gobierno electrónico, se hacen necesarias para el ejercicio eficaz de la función electoral. De hecho, las herramientas tecnológicas se han convertido en elemento central para la materialización de los principios de los procesos electorales, en tanto uno de los pilares de la democracia, junto con los de igualdad, participación y legitimidad. Está claro que el fenómeno de la emigración, la gran extensión de muchos países de la región y otras condiciones complejizan la igualdad de participación en los certámenes electorales.

A esos factores debe sumarse la falta de confianza por razones históricas y actuales. El hecho de que nacionales de un país hayan emigrado no debe constituir un obstáculo al ejercicio del derecho al voto. En ese sentido, la diáspora exige mayor reconocimiento, viabilidad y garantía de su derecho, por lo que el desafío es cada vez mayor y se hace cada vez más imprescindible la incorporación sin límites de herramientas tecnológicas a la gestión de los procesos electorales.

En lo que se refiere a lograr una forma de gobernar y cercana al público, no hay duda de que, en Manabí Ecuador, a pesar de los avances que ha obtenido con la transformación digital, existen aún ciertos obstáculos que se arrastran y que impiden alcanzar mejores niveles para la implementación de una cultura tributaria apoyada por las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) como lo son los Gobiernos Electrónico. Varios de los obstáculos que frenan el desarrollo deseado, ya se han aquilatado y se han tomado medidas para disminuirlos. Ello conduce a una reflexión profunda, por la necesidad poner en auge el E-gobierno en torno al fortalecimiento de la cultura tributaria en Manabí.

Entre tanto, se precisa de que la forma autoritaria de gestión que aún caracteriza a muchas administraciones públicas tiene un peso negativo muy importante. Como es sabido, limita bastante el acceso libre a la información pública, a pesar de que prácticamente todos los países de la región cuentan con disposiciones normativas que consagran el derecho. Por lo regular se esgrime el argumento de la necesidad de proteger la información del gobierno y la seguridad nacional. Esto atenta contra la disponibilidad de forma tradicional de la información.

Cabe imaginarse entonces un entorno de gobierno electrónico, en el que se exija que la información sea dispuesta en modalidad de datos electrónicos, es decir, que se pueda reutilizar. Por otro lado, aunque en un mismo marco de intencionalidad, el culto a la opacidad constituye una retranca para el gobierno abierto, ya que la falta de transparencia es la mejor aliada de las prácticas de corrupción que todavía caracterizan en buena medida a las administraciones de la región. La opacidad y la corrupción administrativa, sin duda, se han

tornado en estructurales y sistémicas. No solo socavan el éxito del gobierno electrónico, sino también el desarrollo sostenible de las sociedades.

Una cuestión crucial, que afecta el desarrollo del gobierno electrónico, es la brecha o exclusión digital, que ronda el 50% en la región. Mientras se mantenga esa brecha será imposible el éxito, pues no se gobierna para la mitad de la población, se gobierna con y para toda la población. Hay que cuidar de que esta nueva concepción de gobierno del siglo XXI no se convierta también en simple moda. Hay que asegurarse de que tenga un impacto positivo en la ciudadanía, pues su objetivo central debe ser las personas y su bienestar.

Como consecuencia de lo anterior, se debería agregar la desconfianza de los ciudadanos en las instituciones públicas como un factor limitante. Se debe reconocer que las constantes frustraciones llevan a la gente a perder la

fe en el gobierno. Si eso sucede, y en vista de que la participación ciudadana es uno de los elementos esenciales del gobierno electrónico, este no pasará de ser retórica para el entretenimiento, o tal vez algo más noble: una simple manifestación de buenas intenciones.

Lo cierto es que los ciudadanos de la región ya no se conforman con meras intenciones. Un pequeño ejercicio de humildad y sinceridad que hagan los funcionarios públicos debería bastar para que se dieran cuenta de ello. Otras limitantes se refieren a la integración de procesos y servicios, que se torna cada vez más compleja, dada la incapacidad de interoperabilidad de las administraciones públicas de la región. A ello hay que agregar cuestiones no resueltas, en muchos casos no abordadas ni siquiera, como son la privacidad e intimidad de las personas y la seguridad informática.

Otros obstáculos con que tropieza el gobierno tienen que ver con el autoritarismo histórico de muchos políticos y funcionarios, el culto a la opacidad, la corrupción administrativa, la brecha digital y otros. Son impedimentos que se deben gestionar y combatir con decisión, pues influyen negativamente en el desarrollo de una estrategia de gestión abierta a los ciudadanos.

En el orden de lo anteriormente expuesto, conviene señalar que el gobierno electrónico es una de las respuestas necesarias en el marco de la crisis mundial. Este debe contribuir a legitimar al Estado y sus instituciones, y devolver la confianza a la gente, por lo que debe coadyuvar a generar institucionalidad y capacidad estatal y a hacer menos costoso su funcionamiento. Los gobiernos deben ser más proactivos y eficientes, por ello los procesos de innovación son determinantes. Si las herramientas del gobierno abierto no sirven para eso, los ciudadanos se preguntarán entonces, con razón, para qué sirven.

Otro desafío es facilitar el diseño, la aprobación, la ejecución y la evaluación de políticas públicas inclusivas, que sean políticas de Estado, que garanticen continuidad y contribuyan al desarrollo sostenible, que permitan una gestión efectiva de los servicios públicos, que reduzcan los niveles de pobreza y desigualdad, que devuelvan la seguridad a la ciudadanía mediante la lucha eficaz contra la delincuencia organizada y los efectos de los desastres naturales, y que creen las bases para frenar los inhumanos flujos migratorios.

Gestión, resultados, innovación y bienestar, son otros de los grandes retos que tienen en estos tiempos las instituciones estatales. No se trata solo de gestionar, sino de agregar valor público, incorporando elementos innovadores y nuevas técnicas para poder obtener y ofrecer

mejores resultados. El desarrollo de indicadores y la medición de resultados e impactos son determinantes. Es una cultura que hay que establecer y consolidar.

Por otra parte, el gobierno electrónico debe hacer de forma fehaciente los aportes necesarios, sin excusas, a la transparencia gubernamental. Debe contribuir sin reparos a la integridad pública, facilitando los mecanismos de control de la administración pública, particularmente el control social. Reducir la opacidad y la corrupción de los gobiernos es una tarea inmediata de cualquier forma de gobernar que pretenda hacer aportes a un cambio en la conducta de los funcionarios públicos y a la transformación del Estado.

Vale destacar que el éxito del gobierno electrónico en Manabí Ecuador, pasa de forma obligada por el compromiso que sea capaz de asumir y cumplir el liderazgo político. Es una verdad ineludible que las herramientas que facilita el gobierno electrónico limitan el poder político, que comparte con otros actores de la sociedad, lo que se puede verificar en la participación no restringida, la transparencia, la rendición de cuentas, el control social, entre otras cosas. La materialización de esos componentes está supeditada sin duda a decisiones políticas enmarcadas en una estrategia de desarrollo sostenible.

Otros retos impostergables son la integridad pública, la eficiencia y pulcritud en el manejo de los recursos públicos, la rendición de cuentas y la creación de valor público. Resulta también un desafío para el gobierno electrónico el reencuentro y la articulación entre el Estado y la universidad.

El Estado ecuatoriano y concretamente el Gobierno Autónomo Descentralizado de Manabí Ecuador, debe reconocer qué necesita de la universidad para avanzar con sus planes estratégicos. A su vez, la universidad debe entender que sin teorías y enfoques conceptuales, sin programas de estudios y docencia, sin investigación, sin asesoría técnica y sin metodología de trabajo, que aborden adecuadamente los temas de interés para la ejecución de los planes estatales, no habrá un despliegue efectivo de los componentes del gobierno electrónico ni un desarrollo sostenible que contribuya al avance de la cultura tributaria en la región.

Tanto el Estado como las universidades deben entender que se precisa de una alianza estratégica fundamentada en los principios y valores del Estado moderno, todos inspirados en el interés general y el bienestar de los ciudadanos. En definitiva, el éxito en la aplicación de la estrategia del gobierno electrónico está supeditado a que sus herramientas sean proyectadas a todos los órganos del Estado.

La estrategia debe ir acompañada de una visión integral y sistémica, partiendo de la realidad de que las políticas de desarrollo sostenible son, ante todo, políticas de Estado, y el gobierno electrónico solo se concreta si se articula y opera en torno a ellas. No basta con desplegar sus contenidos en el ámbito del poder ejecutivo. Para que los resultados tengan impacto también deben permearse todos los demás órganos estatales.

1.8. Escenarios del gobierno electrónico y la transformación digital en el contexto de la cultura tributaria

Las oportunidades para la implementar estrategias efectivas de gobierno electrónico son muchas al igual que los obstáculos para su implementación. Identificar los escenarios y las condiciones que promueven la utilización y el desarrollo de las TIC en las burocracias estatales es un paso inicial en la comprensión del fenómeno del e- gobierno. La adopción del gobierno electrónico, lejos de ser un proceso simple y homogéneo, responde a una multiplicidad de variables que exceden la cuestión de la infraestructura tecnológica; involucra factores de índole económica, social, cultural y política.

Específicamente, en América Latina los países enfrentan un gran desafío en materia de provisión de bienes y servicios (Naciones Unidas; 2014). En este sentido, el acceso a los servicios se ve limitado como consecuencia de la baja calidad de la banda ancha.

Asimismo, la brecha en activos complementarios para acceder a estos servicios es baja. Por ejemplo, los indicadores como tasa de alfabetización y educación en materia de tecnología evidencian retrasos importantes. El mismo informe, también alerta sobre las posibles consecuencias que pueden traer consigo la debilidad de las instituciones públicas sobre el desarrollo en el gobierno electrónico.

Por otra parte, más allá de los esfuerzos mencionados de numerosos autores en la recopilación de datos para un gran número de casos, no se registran trabajos que elaboren un diagnóstico de la situación actual del e-gobierno e identifiquen las condiciones que hacen más probable la implementación exitosa de los planes de gobierno electrónico. La literatura tiende a focalizar su atención sobre los Estados nacionales como proveedores únicos de los servicios, pero dados los procesos recientes de descentralización administrativa y política en la región, entendemos oportuno y necesario considerar los niveles subnacionales de gobierno, en tanto conforman ejes estratégicos del desarrollo económico y social (Tat-Kei Ho, 2002).

En este sentido, los niveles locales de gobierno son aquellos que, siendo el nivel de gobierno más cercano al ciudadano, pueden potenciar el impacto brindando servicios y contenidos a la medida de las necesidades de sus habitantes. Por sus atribuciones y funciones, pueden desarrollar una alta incidencia en la relación ciudadano-Estado empleando medios virtuales. No obstante, es importante considerar que los gobiernos nacionales cumplen un rol fundamental para llevar adelante el desarrollo del gobierno electrónico. No sólo como proveedores de la infraestructura básica, sino también desde un rol protagónico como articuladores y coordinadores regionales de estas iniciativas, brindando recursos a los gobiernos locales, e implementando estrategias para su desarrollo.

En Ecuador, el escenario del gobierno electrónico y la transformación digital en el contexto de la cultura tributaria está basado en las resoluciones de alcance nacional con un fuerte componente obligatorio, como el Decreto 1014 del año 2008 que promueve el uso del “software libre” (SL) en administración pública y el Reglamento de Régimen Académico (2013) que obliga crear plataformas en línea masiva bajo una licencia de uso abierto con los materiales producidos por las Instituciones de Educación Superior (IES).

En las Administraciones Tributarias, la necesidad de prestar servicios a distancia impulsó en buena medida la digitalización de los servicios existentes. Si bien en el escenario prepandemia, el avance de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en distintos ámbitos era cada vez mayor, la tendencia actual indica que las telecomunicaciones y el desarrollo tecnológico continuarán atravesando los más diversos ámbitos. En este contexto, resulta oportuno considerar ¿las Administraciones Tributarias podrán aprovechar las innovaciones tecnológicas a disposición?

La crisis sanitaria ha implicado también una profundización de la crisis económica, por lo cual las Administraciones Tributarias deben facilitar y simplificar su relación con los contribuyentes, como así también, brindar servicios personalizados. La sociedad actual así lo exige. La tecnología, en este aspecto, es un aliado que debe tenerse en cuenta en el planeamiento estratégico.

La transformación digital abarca diversas tecnologías que están impulsando el cambio: *cloud computing*, *big data*, *blockchain*, *inteligencia artificial*, *internet de las cosas y ciberseguridad*, entre muchas otras. En el ámbito de las Administraciones Tributarias, particularmente, se plantean entonces diversas herramientas aplicables ya en el escenario pospandemia. El campo de acción es amplio por lo que en este trabajo se abordarán tres ejes principales:

primero, considerar herramientas de gestión para la organización interna de las Administraciones Tributarias; luego, se plantearán herramientas de forma, para la optimización de la relación Fisco-contribuyente; y herramientas de fondo aplicables a la obligación fiscal y el cumplimiento tributario.

Con la clasificación propuesta, cabe señalar que, por un lado, las herramientas de gestión “de forma” hacen referencia al procedimiento tributario, lo cual requiere de una reingeniería de procesos que no es posible soslayar. Incluir tecnología en procedimientos obsoletos no soluciona los actuales inconvenientes del “trámite eterno”. La tecnología aplicada en procesos tributarios debe ser un facilitador y simplificador de procedimientos. Por otro lado, aquellas herramientas de gestión “de fondo”, vinculadas con lograr Administraciones Tributarias inteligentes, deben permitir contar con información precisa e inmutable para tomar acciones sobre determinados universos de contribuyentes, detectar inconsistencias automáticamente, e incluso, prevenirlas.

Según lo subrayado, las herramientas de gestión aplicables en la organización interna de las administraciones tributarias y según las bondades de las nuevas tecnologías y la interacción entre ellas ofrecen nuevas formas de crear y consumir, transformando la manera en que se prestan y se accede a los servicios públicos, a la vez que habilitarán nuevas formas para comunicarse y gobernar. ¿Cómo se puede aprovechar entonces la sinergia entre lo físico y lo digital para aportar valor en la Administración Tributaria? Introducir nuevas tecnologías en el sector público puede ser una tarea compleja, que requiere generar capacidades al interior de la Administración y reglas de juego claras para su adecuada implementación, pero, sobre todo, sentar las bases regulatorias, presupuestarias, políticas, etc., para su sostenibilidad.

En este sentido, se pueden diferenciar herramientas tecnológicas de gestión aplicables a la organización interna de la Administración Tributaria, como así también a la relación Fisco-contribuyente, y a la obligación fiscal y cumplimiento tributario. Si bien en algún punto estas últimas categorías mencionadas se encuentran interrelacionadas, es preciso distinguir la aplicación en cada ámbito para un examen pormenorizado. Como guía general para el uso de tecnología en proyectos de desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha adoptado los siguientes principios digitales: diseñar iniciativas digitales con el usuario, entender el ecosistema existente, diseñar para el aumento de escala, construir para la sostenibilidad, ser impulsado por los datos, utilizar estándares abiertos, datos abiertos, fuentes abiertas e innovación abierta, reutilizar y mejorar productos, recursos y enfoques, abordar temas de privacidad y seguridad, y ser colaborativo.

Para el diseño de soluciones digitales, primero debe entenderse el problema a fin de determinar cuál será la mejor tecnología aplicable al problema a resolver y luego, analizar el contexto de problema, es decir, comprender el proceso detrás del caso de uso y las transacciones involucradas. También es necesario identificar los perfiles de usuarios, actuales y potenciales, que formarán parte de la solución, y diseñar la arquitectura de la solución a través de un prototipo rápido que pueda ser escalado. Un paso clave para la sostenibilidad de la solución es diseñar reglas de juego claras, transparentes y que aseguren la responsabilidad y participación del ecosistema.

Por último, será necesario evaluar si resuelve el problema identificado. En esta instancia, se recomienda realizar una evaluación rigurosa en la fase de prototipado, recogiendo el feedback de los usuarios de la red e identificando las principales lecciones aprendidas. Las herramientas que a continuación se detallan no resultan taxativas en modo alguno, pero se plantea la clasificación para que puedan ser implementadas en conjunto, aplicándolas tanto en la organización interna, como en la forma de la relación Fisco-contribuyente, y en el fondo de la obligación y el cumplimiento tributario.

Ninguna es más importante que la otra, todo lo contrario, deben llevarse a cabo paralelamente a fin de potenciar sus resultados. A continuación, se destacan algunas de las tecnologías que ya se aplican en algunas jurisdicciones y aquellas que posiblemente deban implementarse en los próximos años.

Dentro de las tecnologías se encuentra la gestión por procesos (conocida también como BPM, por sus siglas del inglés Business Process Management), se puede definir como la disciplina que realiza un enfoque integral entre procesos, personas y tecnologías de la información para modelizar, implementar y ejecutar conjuntos de actividades interrelacionadas (es decir, procesos) de cualquier naturaleza, ya sea dentro de un departamento o permeando la organización en su conjunto, con extensiones a todos los intervinientes en las tareas de sus procesos. Antes de automatizar cualquier proceso, primero se lo tiene que entender y mejorar.

La aplicación de BPM en la gestión aporta una serie de beneficios permitiendo mayor flexibilidad, mayor automatización y mayor potencia, además de la unificación integral de la operativa tributaria, tales como:

- Mejora de la efectividad en la ejecución de los procesos, incrementando el número de actividades ejecutadas en paralelo y disminuyendo tiempos de transferencia de trabajo e información.

- Mejora de la atención y del servicio al cliente, identificando estrategias que orienten los recursos de la empresa a la satisfacción del cliente.
- Automatización de tareas, que anteriormente se controlaban de forma manual. Para tareas que aún requieren control manual, BPM coordina el flujo de trabajo y dirige la acción al notificar a los agentes y presentarles la información que necesitan para realizar sus tareas.
- Mayor comunicación, asegurando la continua participación y colaboración de todo el personal en el proceso.
- Mayor flexibilidad y agilidad a la hora de adaptarse a un cambio, tanto en los procesos existentes como en los nuevos.

Cabe destacar que BPM, no es una tecnología software en sí, sino que se trata de una metodología o enfoque estratégico de la organización. Sin embargo, BPMS (“Business Process Management Software”) es la herramienta de software utilizada para mejorar los procesos de una organización a través de la definición, automatización y análisis de procesos. El principal objetivo de BPM es entender cada uno de los procesos de negocio que forman la organización. Especifica todos los detalles de cada uno de los requisitos, centrándose principalmente en las funcionalidades clave del sistema.

Aquellos procesos que no han cumplido las expectativas deseadas, bien porque no poseen un conjunto coherente de tareas, o bien porque las necesidades han cambiado, son optimizados para mejorar su rendimiento. El BPM Operacional abarca las etapas que se muestran en la Figura 1.

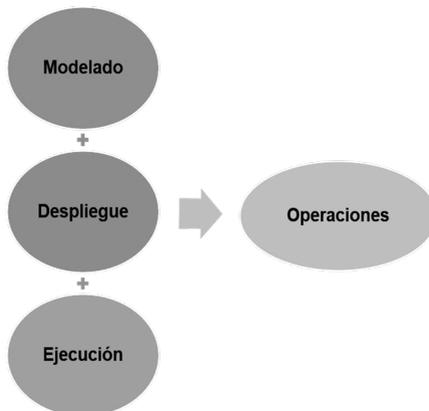


Figura 1.

Funciones de gestión por procesos desde el BPM. Fuente: Autores

En la figura 1, se muestra el modelado, despliegue y ejecución como parte de la operación, mientras que el ciclo Analítico abarca el descubrimiento de los procesos, la reingeniería, documentación, medición, monitoreo y optimización de forma continua. Por lo tanto, en la etapa analítica se busca definir y medir estos procesos para que finalmente puedan evolucionar, combinando BPM con Business Intelligence (BI, Inteligencia de Negocio), Balance Score-Card (BSC, Cuadro de Mando Integral) y Operational Intelligence (OI, Inteligencia Operacional), entre otros.

En el escenario del gobierno electrónico y la transformación digital en el contexto de la cultura tributaria, es necesario considerar la introducción de soluciones digitales entendidas como una reforma comprehensiva, sistémica e integral que sobrepasa el elemento tecnológico. Se trata de un cambio institucional que involucra múltiples reformas normativas, organizacionales y culturales dentro de cada Administración Tributaria.

Para iniciar la transición hacia la digitalización, las normas jurídicas reguladoras de la actuación de la Administración, son de vital importancia, ellas recogen los principales requisitos que garantizan la utilización eficaz y válida de las nuevas tecnologías. La reingeniería de procesos que implica la implementación de tecnologías en el procedimiento supone contar con el personal preparado para la identificación y resolución de los inconvenientes que se puedan originar, así como también poder utilizar las herramientas que ofrecen las nuevas tecnologías.

En esta instancia, cabe destacar que el principal motor de la transformación digital son las personas, no la tecnología. No puede dejar de considerarse también los derechos y garantías de los contribuyentes que deben respetarse, ante la adopción de nuevas tecnologías. Deben considerarse entonces los recursos humanos necesarios para que los proyectos evolucionen de manera rápida y sólida, además de contar con una visión de largo plazo. Por ello, es importante invertir en la capacitación de las personas tanto como en la adquisición de tecnología. Además, es esencial formar equipos multidisciplinarios que puedan abrir caminos de conocimiento y de gestión compartidos.

La dotación de los medios técnicos adecuados por parte de las Administraciones Tributarias es fundamental. La implementación de tecnología, sin dudas, requiere estar preparado con mayor equipamiento, infraestructura tecnológica, y una verdadera red de conexión con otras dependencias y organismos respecto de archivos, oficios y documentos.

De la misma manera en que la transformación digital requiere de bases firmes en recursos tecnológicos, legislativos y humanos, el pilar de la ciberseguridad requiere un entorno favorable para lograr implementarse de manera integral. La ciberseguridad trata de la gestión de riesgos informáticos. Una vez identificado y analizado un riesgo se puede optar por aceptar ese riesgo, mitigarlo, transferirlo o eliminarlo. Los riesgos de ciberseguridad afectan la confidencialidad, la integridad y la disponibilidad de la información.

La confidencialidad significa que solo las personas debidamente autorizadas pueden acceder a la información; la integridad implica que la información es alterada; y la disponibilidad implica que la información está disponible cuando se la necesita. El desarrollo de la ciberseguridad es un proceso que toma tiempo y por lo tanto, es fundamental contar con una estrategia y planes de acción bien definidos. También es importante identificar los principales actores del ecosistema, definir sus roles y responsabilidades de manera explícita, y contar con un marco institucional que atribuya las autoridades necesarias y un marco normativo que contemple la ciberseguridad de forma adecuada al desarrollo tecnológico actual.

Las estrategias de gestión en la relación con el contribuyente podrían asociarse al enfoque CMR (“customer relationship management”, por sus siglas en inglés) facilitando la gestión de todos los contactos que se realizan con el contribuyente, y así registrar la interacción y utilizar el histórico para personalizar la atención, según necesidades y preferencias. Éste es un punto clave: los contribuyentes exigen servicios personalizados y las herramientas tecnológicas que se mencionarán aportarán enorme valor en este sentido.

Parece claro entonces que, a la vista del contexto existente, se precisaría en Manabí Ecuador, del diseño de un modelo de Administración Pública que forme parte realmente de la “Sociedad de la Información”, construyendo un modelo que pueda convertir en beneficio propio de la Administración, todas las capacidades de las tecnologías actuales. En este contexto, es necesario destacar que la incorporación de tecnología en sí misma no permite concluir que se avance en la modernización de la Administración, sino que requiere una reingeniería de los procesos y procedimientos dirigida a alcanzar la optimización de las herramientas tecnológicas para obtener el mejor resultado posible a través de la explotación de las prestaciones de éstas.

Sería necesario pensar en algo más que en la aplicación de tecnología a los procesos de siempre ya que, en realidad, los procesos deberían volver a analizarse y construirse en función de lo que ahora la tecnología permite.

Ésa será la verdadera cuestión en el uso de tecnología para la modernización porque, además, la tecnología está en continua evolución, lo cual puede permitir que nos preguntemos ¿qué nuevo proceso podemos crear que, con las garantías legales y usando las tecnologías modernas, nos permita alcanzar los objetivos del proceso del modo más eficiente en beneficio del ciudadano? Esta cuestión tiene importantes repercusiones, podría ser un indicador que apunte hacia la necesidad de revestir de una característica de flexibilidad al procedimiento electrónico en cuanto a los medios, orientada a la sucesiva incorporación al proceso de diferentes tecnologías, y ello derivado del vertiginoso ritmo de evolución que actualmente tienen las Tecnologías de la Comunicación y Comunicación, lo cual puede aprovecharse para lograr una verdadera inmediatez y proximidad con el contribuyente.

En el medio de la mayor revolución tecnológica de la historia, donde se desarrolla el mundo, unido a la globalización, se abren nuevas oportunidades de innovar. Si la norma requiere pasos innecesarios, obliga a revisiones redundantes, o excluye a ciertos participantes, entonces la simple digitalización del proceso no va a resolver las ineficiencias del sistema. Para una digitalización eficiente, es necesario asegurarse que aquello que se está digitalizando primeramente ha sido optimizado.

Los Sistemas de Gestión Tributaria integrales e integrados debe permitir administrar las obligaciones fiscales de los contribuyentes en dos sentidos: por parte del contribuyente, a través de aplicativos online, y por parte de la Administración Tributaria, debe permitir llevar un seguimiento y control de las obligaciones fiscales. Sería conveniente, por lo tanto, contar con sistemas integrales e integrados, es decir, que por un lado nucleen la totalidad de tributos y situación fiscal general del contribuyente, como así también que se encuentre integrado con las interacciones de los contribuyentes con el Fisco, permitiendo la interoperabilidad entre los diversos sistemas o módulos con los que operan la Administración Tributaria.

Actualmente, en el caso de las Administraciones Tributarias que han implementado algunas de las herramientas que se desarrollarán en el presente trabajo, la relación Fisco-contribuyente se encuentra dispersa en distintas plataformas. También es fundamental conocer la relación del contribuyente con el Fisco, es decir conocer si adhirió a Planes de Facilidades, si efectuó reclamos, si inició Expedientes Electrónicos, si se encuentra bajo procedimiento de Fiscalización, etc. Sólo contando con la información completa y realizando su análisis, es posible brindar un servicio personalizado al contribuyente, en función de sus necesidades.

En el contexto señalado, yacen las herramientas “de fondo”: aplicables a la obligación tributaria y el cumplimiento tributario. La transformación digital y la evolución de las nuevas tecnologías tienen como resultado nuevos modelos adaptados a técnicas y procesos actuales que facilitan la toma de decisiones basadas en datos. De tal modo, los datos procesados se convierten en información, que una vez analizada, se transforma en conocimiento y puede llegar a sabiduría. (Figura 2)

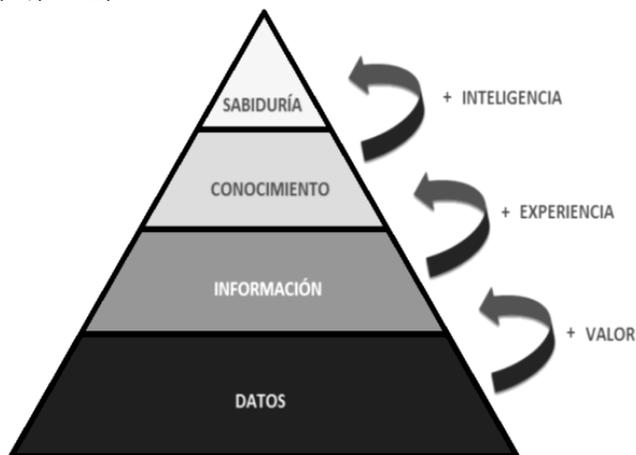


Figura 2.

La transformación digital y la evolución de las nuevas tecnologías.

Fuente: Ackoff (1989)

Mientras que los datos no tienen ningún significado por sí mismos, cuando se relacionan y conectan se pueden transformar en información valiosa, si consideramos las tareas de control, recaudación y fiscalización propias de las Administraciones Tributarias. A su vez, el conocimiento se compone de la recopilación adecuada de información, de modo que su intención es ser útil, permitiendo encontrar patrones y proporcionar cierta previsibilidad. Por su parte, la sabiduría es esencialmente sistémica e implica la comprensión de los principios fundamentales incorporados en el conocimiento, recurriendo asimismo a todos los niveles anteriores. El recorrido que se propone a continuación abarca tecnologías que ya se encuentran disponibles y las Administraciones Tributarias deberían tener en cuenta para analizar obligaciones tributarias y cumplimiento tributario dentro de los escenarios y las perspectivas de los mismos relativos a la transformación digital y las administraciones

tributarias inteligentes, se considera la doble transición iniciada, hacia una administración tributaria digital e inteligente, misma que resulta interesante mencionar los beneficios que genera avanzar hacia una transformación digital, hacer mención al índice de madurez digital e identificar las características que debe tener una administración tributaria inteligente.

Los beneficios de la transformación digital se auxilian en la implementación de las tecnologías de cloud computing, big data, blockchain, inteligencia artificial, internet de las cosas y ciberseguridad. En este sentido, en Manabí Ecuador, ya ha iniciado en algunas jurisdicciones, lo cual facilitará a los ciudadanos intercambiar información con la Administración de forma telemática, reduciendo así tiempos y costos de tramitación. La digitalización permite mayor inmediatez y permanencia en el tiempo, da otra aplicación y mejor servicio al principio de celeridad y economía procesal.

Aplicada específicamente a ciertos procedimientos, permite dotar de mayor dinamismo y flexibilidad a un soporte rígido como el papel. Así, la transformación digital en las Administraciones Tributarias permitirá:

- Simplificación de procesos
- Mayor celeridad, eficiencia y eficacia en la tramitación de casos
- Mejor acceso a los servicios en línea - Aumento de la transparencia - Facilita la integración de información con bases de datos interconectadas
- Reducción de costos operativos para las Administraciones Tributarias, vinculados con ahorro de oficinas presenciales, espacios de almacenamiento de documentación física y disminución de errores operativos
- Permite gestionar grandes volúmenes de información, otorgando una oferta de servicios más personalizada - Incrementa transparencia, porque brinda mayor trazabilidad, generando mayor confianza en las instituciones con acceso a información pública

Con el objetivo de medir el avance de la transformación digital en las administraciones tributarias, y contar con una metodología que permita evaluar sobre una misma base los avances de las Administraciones Tributarias en su proceso de transformación digital han desarrollado el Índice de Madurez Digital (IMD) con un enfoque de proceso de información. Se plantean entonces niveles y dimensiones de madurez digital.

En cuanto a los niveles, el índice construye una escala de cuatro niveles de madurez: inicial, intermedio, avanzado y mejores prácticas que permiten caracterizar el avance de una determinada Administración Tributaria en una serie de dimensiones que agrupan los aspectos más críticos relacionados con los datos y los servicios de información para la recaudación de impuestos. Con respecto a las dimensiones de madurez digital, están agrupadas, por un lado, en los habilitadores del proceso de la transformación digital como son el entorno digital del país y los recursos con los que cuenta la Administración Tributaria; y por el otro, en los ejes de la transformación digital bajo el enfoque de proceso de información que son la recolección de los datos y la generación de productos y servicios digitales. En la Figura 2, se muestra lo referido.



Figura 3.

Dimensiones de madurez digital para evaluar los avances de las administraciones tributarias.

- En la primera dimensión relativa al entorno digital del país en el cual opera la Administración Tributaria se caracterizan las condiciones externas que enfrenta la Administración Tributaria en su proceso de la transformación digital, como la política digital del país, el grado de conectividad, el marco legal para la identidad digital, los trámites electrónicos y la existencia de un liderazgo en el desarrollo digital del país.
- En la segunda dimensión relacionada con los recursos con los que cuenta la Administración Tributaria para la incorporación de tecnologías y la implementación de procesos soportados en medios digitales

se analizan la base de capital humano, el financiamiento, la planeación estratégica, y de manera más profunda, se analiza la plataforma tecnológica y la arquitectura e integración de sus sistemas de información.

- Respecto de la tercera dimensión, que analiza la recolección de los datos, se evalúan aspectos de la organización de la Administración Tributaria y sus procesos como la política de datos, la existencia de un órgano especializado responsable de esta política, la seguridad y la calidad de los datos, los canales específicos que usan para recibir los datos como los portales de trámites, las declaraciones y los pagos, la información de terceros y, de manera especial, la factura electrónica.
- Finalmente, en la cuarta dimensión, que se refiere a la generación de los productos y servicios de información, se revisa que existan procesos automatizados para generar productos como declaraciones pre-llenadas para los contribuyentes, programas de auditorías, gestión de riesgos, controles masivos de congruencia fiscal e instrumentos de planeación a través de información transaccional.

El índice ayuda a los actores involucrados a visualizar conjuntamente las oportunidades y a mapear los pasos a seguir en el diseño e implementación de la estrategia de transformación digital de modo coordinado para que se pueda generar el resultado esperado. El escenario del gobierno electrónico y la transformación digital en el contexto de la cultura tributaria confirma la necesidad de adoptar metodologías en tareas de control fiscal, recaudación y fiscalización, relacionadas con la explotación de datos, inteligencia artificial y blockchain puede resultar el inicio de la transición hacia una Administración Tributaria inteligente.

Para asumir un salto cualitativo en el cumplimiento de sus fines, una transformación de esta naturaleza implica mucho más que la mera digitalización del conjunto de actividades y trámites de carácter transaccional. De tal modo que, una Administración Tributaria inteligente deberá ser:

- Ágil e intuitiva: facilita la gestión interna y el servicio al contribuyente.
- Interoperable entre distintas Administraciones Tributarias e instituciones públicas: permite el acceso que están en bases de datos de otros organismos - Actualizada: sus funcionalidades están en mejora constante.

- Adaptada a la normativa: cumplimiento estricto de los cambios legislativos. - Parametrizable: personalizable y modulable según requerimientos.
- Tecnología estable y robusta: con servicio disponible 24/7.
- Certificada: dispone de la certificación más alta en materia de seguridad y protección de datos.
- Ciberseguridad: tanto para la protección de datos como los derechos de la ciudadanía.

Con todo lo expuesto, puede decirse que una Administración Tributaria inteligente debe tener la capacidad de generar valor público, es decir, mejorar su capacidad de dar respuesta al contribuyente, promover el trabajo interconectado de sus distintas áreas y potenciar así el cumplimiento de sus fines. Ello constituye un escenario del gobierno electrónico fundamental para la transformación digital en el contexto de la cultura tributaria.

Facetas de desarrollo e implementación de transformación digital para la **Cultura Tributaria en Manabí**

Capítulo 2

GOBIERNO ELECTRÓNICO COMO PARTE DE LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL EN ENTIDADES PÚBLICAS



SABEREC 5.0

GOBIERNO ELECTRÓNICO COMO PARTE DE LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL EN ENTIDADES PÚBLICAS

En este capítulo se destaca la interacción entre el “gobierno”, los “ciudadanos” y los “negocios”. Al igual se valoran las iniciativas de e-Administración de entidades públicas para la mejora de los procesos de administración tributaria. Así también, se evalúan los dominios inter relacionados del e-Gobierno en entidades públicas, se describen los modelos de desarrollo de e-Gobierno para el fortalecimiento de los procesos de administración tributaria y se hace énfasis en los problemas para la implementación de los e-Gobierno en entidades públicas.

2.1. Interacción entre el “gobierno”, los “ciudadanos” y los “negocios”

Las nuevas tecnologías no sólo brindan la posibilidad de recolectar, almacenar y procesar la información; sino que, a través de la Internet, los gobiernos pueden brindar servicios, establecer una comunicación más estrecha con los ciudadanos y publicar información a través de páginas web. Entonces, el gobierno electrónico o e-gobierno también llamado gobierno en línea o gobierno digital es un concepto que engloba a todas aquellas actividades basadas en las modernas tecnologías de la información y la comunicación (en particular, Internet) que el Estado desarrolla para aumentar la eficiencia de la gestión pública, mejorar los servicios ofrecidos a los ciudadanos y proveer las acciones de gobierno en un marco mucho más transparente que el actual.

Digitalizar el gobierno no es sólo instalar unas cuantas computadoras o diseñar una página web que ofrezca información, sino que supone transformar la relación fundamental que existe entre el gobierno y los ciudadanos. El gobierno electrónico se refiere a la continua optimización de los servicios del gobierno, la participación ciudadana y gobernación mediante la transformación de las relaciones internas y externas a través de la tecnología y la Internet.

Este medio puede aumentar la eficiencia y transparencia de la administración pública, así como incrementar la capacidad institucional de los gobiernos locales, regionales y nacionales. El desarrollo, incremento y mejoramiento de los servicios que brinda el gobierno electrónico se debe, en gran parte, a los múltiples beneficios que obtienen el gobierno mismo y los ciudadanos.

En particular, mejora drásticamente la eficiencia del gobierno, ya que las TIC permiten racionalizar procedimientos burocráticos, reducir costos de transacción y usar recursos de un modo productivo; tiene el potencial de mejorar la eficacia del gobierno, pues le permite responder oportunamente a las necesidades de los ciudadanos e incrementar la cobertura y la calidad de sus ser-

vicios; también mejora los vínculos entre los ciudadanos y el gobierno, puesto que promueve una mayor interacción entre ellos a través del intercambio de información. Asimismo, permite a los ciudadanos participar más activamente en el proceso de toma de decisiones y estar más al tanto de las cuestiones relacionadas con la comunicad y el desarrollo social; y abre al público los procesos de gobierno y políticas, aumentando la transparencia de las operaciones gubernamentales y asegurando la rendición de cuentas en cualquier acción gubernamental.

La definición de un enfoque o perspectiva común del e-Gobierno encuentra su raíz en la fenomenal expansión de la Internet y su penetración dentro de los mercados, comunidades y organizaciones públicas. Se ha llegado a la conclusión que el e-Gobierno no puede solamente producirse mediante la imposición de nuevas tecnologías sobre los modelos de gobierno existentes. El proceso de adaptación del sector público al nuevo entorno funciona como catalizador para guiar a todos los participantes a un rumbo común.

2.2. Iniciativas de e-Administración de entidades públicas para la mejora de los procesos de administración tributaria

El e-gobierno se relaciona directamente con transformaciones del gobierno que reorganizan la economía, la sociedad y la política. Con el fin de facilitar la comprensión y la implementación del e-gobierno, académicos y profesionales como Yong, Heeks, Lenk y Traunmuller, y Maria Wimmer han desarrollado marcos que describen y esquematizan el sistema, teoría y fenómeno del e-gobierno.

Muchos de estos marcos presentan una visión simplificada de las relaciones entre los grupos participantes. Un marco estratégico generalmente aceptado se centra en las dinámicas entre los diferentes grupos de usuarios de la administración pública. Estos grupos o sectores son el “gobierno”, los “ciudadanos” y los “negocios”. Para trasladar estos tres grupos críticos hacia una visión de e-Gobierno, el gobierno se relaciona continuamente en interacciones bidireccionales con los otros dos grupos, sirviendo al mismo tiempo como “iniciador” y como “reactor”¹. (Figura 4).

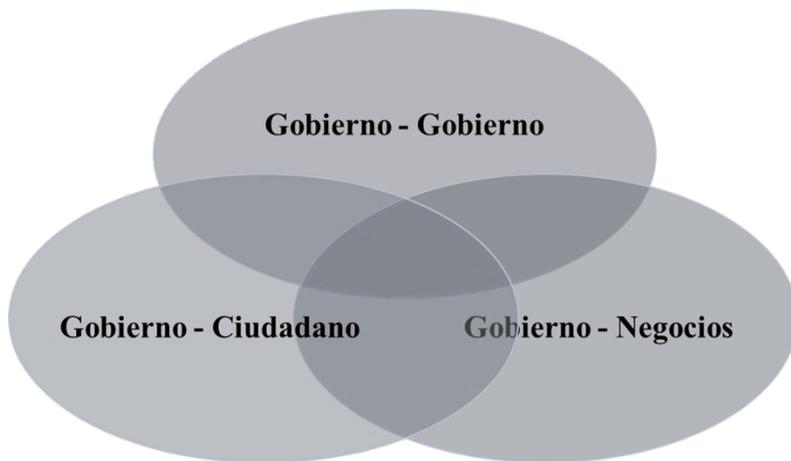


Figura 4.

Interacción del e-Gobierno con los gobiernos, los ciudadanos y los negocios

La interacción Gobierno-Gobierno representa los sistemas internos y procedimientos que conforman la estructura de las organizaciones públicas. Implica transacciones electrónicas y el compartimiento de datos entre los actores gubernamentales; e incluye interacciones intra e inter- agencia entre empleados, departamentos, agencias, ministerios e incluso otros gobiernos. Por su parte, las iniciativas Gobierno-Negocios han recibido mucha atención, debido a la naturaleza dinámica de las actividades comerciales en general y el potencial para la reducción de costos de transacción.

Las transacciones gubernamentales en línea proporcionan oportunidades a las empresas para la simplificación de procesos de regulación, operaciones electrónicas más fáciles y rápidas que pueden evitar la presencia física a una oficina de gobierno para el llenado de formas. Para un contratista, por ejemplo, puede ser más conveniente solicitar permisos de construcción a través de la Internet.

Las iniciativas Gobierno-Ciudadanos han sido diseñadas para facilitar a los ciudadanos su interacción con el gobierno. Su enfoque se centra en el cliente y en los servicios electrónicos integrados que puedan ser proporcionados bajo el concepto de "un solo sitio" (one-stop shop). Esto significa que los ciudadanos puedan llevar a cabo varias operaciones diferentes, especialmente aquellas donde se involucran agencias múltiples, sin la necesidad de contactar a cada una de ellas. Según Yong (2003, p. 15), un único punto de acceso refuerza la participación ciudadana en los procesos democráticos ya

que los ciudadanos pueden utilizar fácilmente procedimientos administrativos y expresar de manera más conveniente sus necesidades a los servidores públicos.

2.3. Dominios inter relacionados del e-Gobierno en entidades públicas

Para el mejor entendimiento de las relaciones entre los grupos de usuarios o sectores de la administración pública se han desarrollado nuevos marcos. Heeks (2002) representó en cuatro formas diferentes los dominios o sectores del e-Gobierno: “e-Administración”, “e-Ciudadanos”, “e-Servicios” y la “e-Sociedad” (Figura 5). Las iniciativas de e-Administración mejoran los procesos gubernamentales internos. Las iniciativas de e-Ciudadanos y e-Servicios mejoran la comunicación y la calidad de servicio entre el gobierno y los ciudadanos.

Por último, las iniciativas de e-Sociedad se refieren a las interacciones del gobierno con los negocios y comunidades civiles. Por lo tanto, un e-Gobierno exitoso fortalece constantemente las conexiones dentro del gobierno, entre el gobierno y los ciudadanos, y entre el gobierno y otras instituciones civiles de la sociedad.



Figura 5:

Dominios inter relacionados del e-Gobierno.

Cada una de las perspectivas que conforman los marcos brevemente descritos muestra diferentes formas de representar las relaciones que deri-

van de la división de los grupos participantes o dominios. Esta división en perspectivas facilita el análisis de los temas y cuestiones que son resultado de estas relaciones. Es decir, los marcos sirven para presentar una visión simplificada de las relaciones entre los grupos participantes y lo más importante, facilitan el entendimiento y la implementación del e-gobierno.

Dado el entendimiento del fenómeno del e-gobierno debe ir más allá de la explicación teórica en términos de interacciones entre diferentes perspectivas llámese de grupos, sectores o dominios, por lo que el resultado de la gran atención que se ha puesto al seguimiento de la evolución del e-gobierno fue la creación de modelos generalmente aceptados que describen y predicen el crecimiento del e-gobierno en etapas o fases estratégicas. Sin embargo, los administradores públicos, los analistas tecnológicos y los académicos se preguntan si existe alguna mejor forma de comprender la evolución del e-gobierno y de desarrollar el e-gobierno exitosamente.

2.4. Modelos de desarrollo de e-Gobierno para el fortalecimiento de los procesos de administración tributaria

Los gobiernos han trabajado para formular modelos de desarrollo que integren estrategia, personal, procesos y tecnología al igual que planes de acción efectivos para trazar una implementación exitosa. En la tabla 1, se muestran modelos de desarrollo de e-gobierno que en estudios de diferentes autores se han propuesto.

Tabla 1:

Modelos de desarrollo de e-Gobierno. Fuente: Yong, James SL (Ed.) (2003). Op. cit, p. 17.

Modelo propuesto por:	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4	Fase 5	Fase 6
Deloitte Research	Publicación de Información/ diseminación	Transacciones oficiales bidireccionales	Portales Multipropósito	Personalización del portal	“Clusterización” de servicios	Integración completa y transformación empresarial

Elmargamid & McIver	Comunicación en un solo sentido	Comunicación bidireccional	Transacciones complejas	Integración a través de la administración gubernamental	-	-
Leyne & Lee	Catálogo	Transacción	Integración vertical	Integración horizontal	-	-
Watson & Mundy	Iniciación	Infusión	Adecuación (customization)	-	-	-

El modelo basado en fases ha ganado popularidad entre los gobiernos y consiste en la descripción de fases de desarrollo de e-Gobierno y el análisis estructural de las transformaciones. Generalmente, las fases iniciales de la evolución del e-Gobierno implican la publicación o la catalogación de información en la Web.

Subsecuentemente, los sistemas internos se conectan a interfaces en línea y así los ciudadanos pueden conectarse electrónicamente con el gobierno. El objetivo principal en el desarrollo de los portales gubernamentales es brindar un punto de acceso único donde los ciudadanos puedan configurarlos de acuerdo a características seleccionadas por ellos mismos. Con esto, un gobierno puede establecer relaciones de uno a uno con los ciudadanos, así como canales de comunicación bideracionales.

En la etapa final de la evolución, desaparecerá la percepción de departamentos gubernamentales distintos y el público verá al gobierno como una sola entidad. A continuación, se describen de manera breve las fases del modelo de desarrollo de e-gobierno publicado en el reporte titulado “Benchmarking e-Government”: *A Global Perspective. 2001. Assessing the Progress of the UN Member States*”. El reporte según Forlano (2004) define cinco etapas de desarrollo que son:

- **Emerging Presence:** Un determinado país decide incursionar en el mundo del e-gobierno. Existe una presencia Web formal, pero limitada, a través de algunos pocos sitios Web gubernamentales, los cuales proporcionan a los ciudadanos información organizacional o política. Los sitios pueden incluir información de contacto, como por ejemplo números telefónicos o direcciones de servidores públicos.

- **Enhanced Presence:** La presencia en línea de un país empieza a expandirse con el aumento de sitios oficiales Web. Contiene información más dinámica y especializada que es actualizada frecuentemente; los sitios contienen ligas hacia otras páginas oficiales. Están disponibles en línea publicaciones gubernamentales, legislación y boletines de noticias; así como servicios de búsqueda en línea y direcciones de correo electrónico. Y finalmente puede existir un sitio en línea del gobierno nacional que contenga ligas hacia otros ministerios o departamentos.
- **Interactive Presence:** La presencia en la Internet de un país se expande enormemente con acceso a un amplio número de instituciones y servicios gubernamentales. Existen niveles más sofisticados de interacciones formales entre los ciudadanos y los servidores públicos, como por ejemplo el correo electrónico o áreas de comentarios por Internet. Se encuentran disponibles en línea las aplicaciones de formas al igual que la posibilidad de enviarlas por Internet, así como la capacidad de búsqueda de bases de datos especializadas.
- **Transactional Presence:** Son posibles las transacciones completas y seguras como por ejemplo la obtención de visas, pasaportes, actas de nacimiento y defunción, licencias, permisos, pago en línea de servicios como multas, honorarios de registro de automóviles e impuestos. Pueden existir las firmas digitales, para facilitar a los negocios y su interacción con el gobierno. Se hacen presentes los sitios seguros y claves de acceso a usuarios.
- **Seamless or fully integrated:** Se cuenta con la capacidad de acceso instantáneo a cualquier servicio dentro de un único portal. Las líneas de demarcación ministerial/departamental/agencia ya no existen en el ciber espacio. Los servicios son clasificados de acuerdo a las necesidades comunes.

De acuerdo a Forlano (2004), a través del análisis de diferentes casos de desarrollo de e-gobierno en distintos países han surgido una serie de recomendaciones, destacándose:

- Apoyo intenso de los niveles más altos del gobierno.
- Obtención de apoyo de los empleados de los gobiernos locales en áreas que se están aplicando estrategias de gobierno electrónico.

- Enfoque de iniciativas de e-Gobierno en comunidades específicas que buscan obtener el máximo beneficio del aumento de eficiencia (negocios, campesinos, mujeres y la población rural pobre).
- Creación de un contenido con lenguaje local y conocer las necesidades de la comunidad.
- Implementación gradual de estrategias de e-Gobierno basándose en las necesidades individuales de cada país con el objetivo a largo plazo de proporcionar un acceso completamente integrado a los servicios gubernamentales.

2.5. Problemas para la implementación de los e-Gobierno en entidades públicas

A pesar de la existencia de marcos de referencia que facilitan el entendimiento del fenómeno del e-gobierno y de los modelos que sirven de guía en su desarrollo e implementación, la incorporación de las tecnologías de información a la gestión pública presenta particularidades que implican desafíos distintos a la puesta en línea de las empresas en el sector privado y precisa que la construcción del gobierno digital implica un gran esfuerzo de innovación institucional y transformación de las entidades públicas. Para implementar un e-gobierno no es suficiente contar con un marco de referencia o seguir un modelo de desarrollo paso a paso, sino que también es indispensable superar los problemas que resultan a lo largo de la construcción del e-gobierno.

Se pensó que la modernización del sector público consistía en aplicar la experiencia del sector privado al sector público. Sin embargo, la experiencia ha evidenciado que la construcción del e-gobierno presenta un desafío diferente a la puesta en línea de las empresas en el sector privado, que exige una reformulación de las líneas de trabajo (Rivera, 2004, p. 4). Esta diferencia, según Rivera (2004), deriva de la compleja estructura de objetivos de la Administración Pública (AP).

El gobierno debe proteger el bienestar y la vida de los ciudadanos y asegurar que ningún derecho básico se imponga sobre otros y, en consecuencia, el gobierno debe buscar respuestas equilibradas y establecer puentes entre demandas contradictorias. Por lo tanto, muchas veces el resultado es una solución compleja que plantea requerimientos igualmente complejos al rediseño gubernamental como la transformación de la administración pública, el desarrollo de proyectos transversales, la construcción de las condiciones jurídicas y regulatorias, el desarrollo del “*One Stop Government*” y de las páginas Web, la colaboración con el sector privado y las barreras culturales.

En torno al desafío de la e-democracia, se destaca que en la mayoría de los países se ha presentado una disminución en la participación política formal. Sin embargo, esto no se refleja en una desafección pública hacia la democracia – la mayoría de los ciudadanos de los estados democráticos apoyan la existencia de la democracia, pero existe la idea creciente que las antiguas instituciones, métodos de comunicación y cultura política están fallando en lo que respecta a la comunicación con la mayoría de los ciudadanos (Coleman, Donald, 2005).

En el contexto del gobierno electrónico las Nuevas Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (NTIC) aparecen como un instrumento para promover la democracia. Entonces, una aplicación importante del e-gobierno es la e-democracia que con frecuencia se interpreta como mecanismos de consultas y preparación de los ciudadanos para una votación bien informada, así como extenderla a la toma de decisiones usando como base las consultas en líneas, los foros públicos entre otros (Garson, 2001).

La e-democracia es todo lo que los gobiernos hacen para facilitar una mayor participación en el gobierno mediante el uso de medios digitales. Estas iniciativas pueden incluir e-forums, e-meetings, e-consultation, e-referenda, e-voting, e-rule making o cualquier otra forma de e-participación. También se define como el uso de Internet del gobierno y partidos políticos para proporcionar información, comunicarse, proveer servicios o extender la participación ciudadana para generar un debate más robusto entre los ciudadanos (Coleman, Donald, 2005).

Sin embargo, según los citados autores, las iniciativas y experimentos de e-democracia no han rendido los resultados esperados por los ciber-optimistas–Bellamy, Taylor, Masuda, Toffler quienes tienen esperanzas que el desarrollo de servicios interactivos, nuevos canales de comunicación y la eficiencia que se obtienen de las tecnologías digitales contribuirá a la revitalización del rol de los ejecutivos de gobierno en las democracias representativas, facilitando la comunicación entre los ciudadanos y el estado.

Según el informe más reciente de la Administración Nacional de Telecomunicaciones e Información (NTIA por sus siglas en inglés), en los Estados Unidos cuentan con acceso a Internet más del 61.8% de la población y sin embargo se han realizado pocos avances en cuanto a e-democracia. No obstante, de acuerdo a Javier Corrales es natural, ya que el impacto democrático de la Internet varía de acuerdo a los grados preexistentes de desarrollo democrático. En países con grados de democracia extrema (altamente demo-

cráticos o altamente no-democráticos) los efectos democráticos de la Internet tienden a ser modestos.

En estos países, las instituciones políticas de participación son o muy fuertes o muy herméticamente cerradas para ser seriamente afectadas por el surgimiento de una nueva tecnología (Garson, 2001. p. 31).

En contraste, en los regímenes intermedios, es probable que la Internet tenga un mayor impacto democrático. Entonces, un lugar apropiado para explorar los efectos de la Internet es Latinoamérica porque es la región de regímenes intermedios por excelencia. Las instituciones democráticas de Latinoamérica están plagadas de problemas. Ahí se localizan algunos de los países con menor respeto a la ley, alto grado de corrupción y deficiencia de las instituciones públicas. En muchos países latinoamericanos, los partidos no son ni suficientemente fuertes para desempeñarse responsablemente, ni suficientemente débiles para desaparecer y dar lugar a nuevas fuerzas. Y precisamente, debido a que las instituciones no son ni lo suficientemente fuertes ni lo suficientemente débiles, Latinoamérica se encuentra en una situación ideal para beneficiarse del potencial democrático de la Internet.

En nuestros países, Internet comienza a mostrar su potencial democrático, o al menos, su potencial como un medio efectivo para transmitir información política. Los sitios de periódicos en línea se encuentran entre los más visitados por Latinoamericanos. Los usuarios de Internet en Brasil expresan mayor confianza en “su capacidad para influenciar la política de su país” que los no-usuarios. La Internet también ha hecho posible el surgimiento de coaliciones transnacionales.

Los líderes rebeldes manejan una retórica antiglobalización. Han sido usuarios exitosos de la Internet, no solamente por transmitir información respecto a su causa, sino también han conseguido apoyo internacional.

En el caso de Ecuador, concretamente en el Gobierno Autónomo Descentralizado de Manabí, se le ha dado paso a la participación ciudadana en línea. Dicha participación ha sido posible por la interacción entre los gobiernos y la sociedad, entre los gobiernos y las personas y entre los gobiernos y los gobiernos. Dicha interacción conduce a conocer que política y gobernabilidad están “en línea”, ya sea a través de e-campañas, e-activismo, e-noticias políticas o e-discusiones ciudadanas. Lo que se desconoce aún es si la política y la gobernabilidad presentan cambios cuando se utilizan medios electrónicos.

Resulta claro que los gobiernos, como instituciones públicas y guardianes de la democracia, necesitan desempeñar un papel proactivo en el mundo de la Internet. Primero, necesitan mantener las prácticas democráticas existentes. Segundo, necesitan incorporar y adaptar estrategias y tecnologías en línea para expandir y aumentar la democracia participativa. Como señala Clift (2004), el aumento de la participación ciudadana en la democracia es vital para asegurar que los gobiernos de todos los niveles y de todos los países puedan cumplir la voluntad de sus ciudadanos y vencer los desafíos que presenta la era de la información.

Al respecto se destacan innovadoras en la gestión pública y resultados devenidos del gobierno electrónico como parte de la transformación digital en entidades públicas, debido a que las organizaciones públicas se mueven en la era de la informática, y llevan adelante la implementación del gobierno electrónico, para un mayor desarrollo económico y social de la Gestión Pública en función del perfeccionamiento de la informatización, lo que constituye uno de los aspectos más importantes de la transformación digital y paradigmática que son vistas como prácticas innovadoras.

En este sentido y considerando lo subrayado, se destaca que, con la potencialidad de las TIC, se han desarrollado las administraciones públicas, y ello se vislumbra como una de las fuentes de mejora e innovación más notables durante los últimos años. En el ámbito innovador del gobierno electrónico, en la gestión pública se han presentado diferentes prácticas innovadoras, y ello al comprender la definición realizada por Abraham (2001) sobre el gobierno electrónico o "E-gov desde lo innovador. Dicha definición es: *(...) es una innovación continua de los servicios, la participación de los ciudadanos y la forma de gobernar mediante la transformación de las relaciones externas e internas a través de la tecnología, el Internet y los nuevos medios de comunicación.* (Pp. 10)

El concepto, antes definido, debido a que evoluciona con el tiempo, es preciso por las Naciones Unidas (ONU) como la utilización de Internet y World Wide Web (WWW), para entregar información y servicios del gobierno a los ciudadanos. Mientras que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), según Naser y Concha (2011) destacan que: *(...) es la transformación de todo el gobierno como un cambio de paradigma en la gestión gubernamental, un concepto de gestión que fusiona la utilización intensiva de las tecnologías de la información, con modalidades de gestión, planificación y administración, como una nueva forma de gobierno.* (Pp.1)

Bajo el punto de vista, de la definición de los citados autores, el gobierno electrónico fundamenta su aplicación en la gestión pública, teniendo como objetivo contribuir al uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) para mejorar los servicios y la información ofrecida a los ciudadanos y las organizaciones, mejorar y simplificar los procesos de soporte institucional y facilitar la creación de canales que permitan aumentar la transparencia y la participación ciudadana.

A partir de lo antes referido, las prácticas innovadoras en la gestión pública relacionadas con el gobierno electrónico y algunos resultados, se concentrarán en la gestión del gobierno digital, que según la Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica (OECD, 2016, p. 391) está relacionada con el uso intensivo de las Tecnologías, desde todas sus dimensiones. En este contexto, se entiende por la gestión pública apoyada por los e-gobiernos como una perspectiva más general, que se consolida a través de cinco niveles de madurez los cuales son:

- Gobierno electrónico
- Gobierno abierto
- Gobierno centrado en datos
- Gobierno digital constituido
- Gobierno inteligente

El nivel de madurez inicial que se identifica como gobierno electrónico, se caracteriza por ser un modelo de servicios reactivo, es decir, el gobierno reacciona a las potencialidades que le ofrecen las TIC para ser más eficaz en su acercamiento con el ciudadano y para tener una gestión más eficiente (Diéguez, Gasparín, Sánchez y Schejtman, 2015). Seguido a ello se encuentra el segundo nivel de madurez o gobierno abierto, mismo que posee la característica de tener la transparencia, esta característica, es el foco de valor y la base de la interacción.

Así mismo, Heeks (2001) enfatiza en el tercer nivel de madurez o gobierno centrado en datos, que es donde se dan soluciones a problemas viejos que no se habían resuelto, o nuevas soluciones a viejos y nuevos problemas, a partir del uso intensivo de los datos, en un sentido de complejidad mayor a la de los datos transaccionales que comúnmente se emplean en el gobierno. En este contexto, se trata de lo que se conoce en el mundo con el término Big Data (macrodatos o datos a gran escala) y que se refiere a los nuevos paradigmas computacionales para extraer el verdadero valor de los datos variados, volu-

minosos y veloces, que se generan a partir del despliegue de sensores, las redes sociales, además de los tradicionales datos transaccionales gubernamentales.

Por lo anterior se destaca que el modelo de servicios es proactivo; en este caso el gobierno se anticipa a las necesidades de los ciudadanos, a partir de evaluar sus preferencias y los datos que posee sobre ellos, gracias a su interacción abierta en la Web o en los canales que se han propiciado en etapas anteriores.

Entre tanto, Villoria y Ramírez (2013) hacen referencia al cuarto nivel de madurez o gobierno digital constituido, destacándose como característica fundamental, la transformación efectiva de los datos para mejorar la calidad de vida del ciudadano y en el último nivel de madurez o gobierno inteligente el gobierno no solo se anticipa a las necesidades del ciudadano, sino que también pudiera predecir lo que podría necesitar en determinados escenarios y el foco de valor ahora es la sostenibilidad.

De acuerdo con los términos de gobierno electrónico y digital, es posible destacar los ámbitos de actuación de cada una de las fases del gobierno electrónico. Al respecto, en los estudios de Cardenas y Tabares (2018) se referencia el desarrollo de los gobiernos electrónicos en diferentes ámbitos de intercambio, consolidándose como un área de conocimiento, vigente y de actualidad.

Los citados autores señalan que, en los debates e investigaciones sobre temas relacionados con el gobierno electrónico, no han dejado de crecer, de la misma manera que los centros de investigación especializados y algunos grupos y redes internacionales las prácticas innovadoras en la gestión Pública, que se concretan a través del uso del gobierno electrónico. Ello apoyado en las tecnologías bases existentes y la inclusión de las nuevas tecnologías que en la actualidad están a favor del desarrollo económico (Hermosa, Alcaraz y Urquia, 2017).

Los autores antes citados, refieren que la inclusión de las nuevas tecnologías, han transformado de manera significativa las dinámicas sociales y el alcance individual de las personas. Ejemplo de lo señalado es, el acceso a Internet, que según García Baluja, y Plasencia (2020) este acceso constituye una plataforma de innovación tecnológica en los procesos comunicativos, donde la interacción con el entorno digital que consolida con la población y su acceso a ésta. El acceso a internet refleja un fenómeno de tendencia siempre ascendente, y con ello los beneficios que la revolución tecnológica presume

en cuanto al crecimiento económico y la innovación principalmente asociado a la economía digital.

Por su parte, el desarrollo tecnológico que se vislumbra posee un impacto significativo que, desde el saber unificado de los filósofos griegos, se encuentra en coherencia con las distintas civilizaciones que han permitido la creación de lenguajes inteligibles como sustrato al desarrollo de las interacciones sociales y económicas (UNESCO, 2017). La realidad de la evolución de las TIC, no sólo impacta el quehacer de los ciudadanos, sino también el de las instituciones públicas y principalmente de aquellas vinculadas con la administración de los tributos.

Debido a que con el uso de las TIC se producen y gestionan datos, de manera rápida y masiva, los que posteriormente son transformados en información, se define entonces dicha transformación de datos en uno de los principales activos de las entidades fiscales, sobre la que se construyen sus sistemas recaudación (Armas, Colmenares de Eizaga, 2007). En lo que respeta a la tributación de manera general, que es uno de los servicios eminentes en el mundo y particularmente en Ecuador, las TIC, como prácticas innovadoras en la gestión Pública, han sido capaces de revolucionar a través del gobierno electrónico, todo el proceso que se genera desde los sistemas de Información tributaria (Bonilla, 2015).

Lo antes subrayado, constituye un resultado, desde el ámbito de gobierno electrónico que ayuda ampliar el alcance en términos de comunicación. Con un gobierno electrónico, es posible contactar a los ciudadanos de manera más eficiente e incluso personalizada, tanto para informarlo como para recibir la retroalimentación necesaria, con el propósito de mejorar el servicio de recaudación (Cardona, 2003).

Un ejemplo de lo antes referido, se denota en Ecuador, país donde el impacto de la tecnología se ha visto como el proceso que condiciona la forma de interactuar y comunicarse en las sociedades posmodernas, el que resulta extraordinario para la especie humana (Proaño, 2021). En este sentido, los mecanismos empleados en el desarrollo tecnológico ecuatoriano han ido marcando hitos en la historia hasta el punto de transformar la realidad y derivar en un proceso civilizador que no ha cesado en su evolución.

Proaño destaca que, aún existen malas prácticas del uso de internet sin objetivo alcanzable, porque desconocen de las bondades que poseen las prácticas innovadoras en la gestión Públicas, dichas malas prácticas se reflejan en diferentes estudios, y se constata que se generan inmensas cantidades

de datos, que se corresponde con las Técnicas de Big Data, las cuales no son tratadas por desconocimiento, constituyendo ello un foco de atención y debate. Los datos a los que se hacen referencia, constituyen un área del conocimiento importante para la gestión de la información que puede ser reutilizable y tomada en cuenta para apoyar la toma de decisiones de diversos procesos de la gestión Pública (Proaño, Yoza, Ponce & Moreira, 2020).

Para manifestar los principales resultados innovadores en la gestión pública y devenidos del gobierno electrónico basados en las perspectivas del desarrollo del gobierno digital y a las exigencias de Gestión Pública, se evidenció documentalmente la necesidad de la potenciación y el conocimiento hacia la población, en relación con las metodologías para la transformación digital y sobre todo aquellas que están en función del desarrollo de la cultura tributaria. Debido a que aún es escaso el uso de las TIC para tal fin provocando ello serias consecuencias con respecto al desarrollo que se requiere para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, y el avance óptimo para internacionalizarse en el mercado.

También, se detectaron deficiencias relacionadas con las capacidades tecnológicas a las que pueden acceder los investigadores, ubicados en centros, laboratorios, equipos y proyectos, los relacionados con los sectores o áreas relativas a los recursos genéticos y biodiversidad; biotecnología aplicada a salud humana y animal; biotecnología agrícola; la nanotecnología; los nuevos materiales, biomateriales y biopolímeros; informática y el desarrollo de software; así como las nuevas fuentes de energía; los conflictos, la democracia y las tecnologías sociales. Las deficiencias señaladas, son consecuencia del déficit respaldado por políticas públicas, lo cual es de vital importancia tenerlas en cuenta para fomentar programas de formación, retención, repatriación y promoción de los talentos humanos nacionales.

A pesar de no existir un adecuado uso de las TIC, en los países latinoamericanos, como es el caso de Ecuador, ellas de por sí, existen, y poseen una dinámica cambiante que ha penetrado, hasta en las cosas más cotidianas, revolucionado casi todos los procesos. De igual, se logró constatar a través del análisis documental, que las prácticas innovadoras más crecientes se enfocan en torno a la acción por el clima.

La práctica innovadora antes destacada, está creada para promover una vinculación entre el sector público y privado, motivada desde la empresa pública. Los proyectos que se gesten en esta práctica, tienen el objetivo de generar vínculos fundamentales entre lo urbano y rural y consolida una diver-

sidad de intervenciones, con la participación de varios actores en la toma de decisiones. Además, evidencia una visión a largo plazo. Estas cualidades suman a la gobernanza en el territorio sobre la acción por el clima, que es cambiante y necesario para la sostenibilidad de la vida ciudadana actual.

Basado en lo antes referido, Wolpes (2022) hace énfasis en que, las TIC son esenciales para ayudar a los países a adaptarse y prepararse ante el cambio climático es preciso tomar medidas para mitigar sus efectos y planificar para el futuro. Además de impartir educación e información mediante transmisiones, Internet y demás medios.

Refiere el citado autor que reviste significativa importancia del monitoreo remoto de la Tierra por satélite y sensores en el suelo y los mares. Lo cual contribuye a la extracción de datos sobre deforestación o patrones de cultivos que indican una posible escasez de alimentos. En ese contexto, Friant (2016) destaca que, las TIC constituyen herramientas vitales, cuando se trata de advertir sobre desastres naturales que pueden sobrevenir como consecuencia del cambio climático, así como para hacer frente a sus efectos, al permitir que los equipos humanitarios respondan de distintas maneras.

También, dentro de los principales resultados que se han destacado con los gobiernos electrónicos, como prácticas innovadoras, basadas en las perspectivas del desarrollo del gobierno digital y a las exigencias de Gestión Pública se encuentran las TIC como herramientas para la sustentabilidad ambiental. Ellas denotándose como, la preocupación fehaciente que existe en la actualidad por el medio ambiente y que no es una moda pasajera ni propia sólo de ecologistas.

Al respecto, la considera excepcional el cuidado del planeta, aspecto que se ha convertido en un tema de especial relevancia, tanto para los ciudadanos, las organizaciones civiles y los gobiernos. No quedándose atrás América Latina y el Caribe, en esta tendencia mundial. Estos países han comenzado a incorporar herramientas para luchar contra el cambio climático, considerándose así que las TIC y el medio ambiente, constituye un tema a incluir en las agendas públicas.

Es una práctica innovadora desde las TIC, la Computación en nube o cloud computing, esta práctica ha constituido una alternativa en el cuidado del medio ambiente. El cloud computing o computación en nube es definido por el Instituto Nacional de Estándares y Tecnología como “un modelo para habilitar un acceso conveniente”.

El cloud computing o computación en nube, es un término que se refiere a tecnologías y conceptos que se centran en ofrecer eficiencia y transparencia en el procesamiento de datos electrónicos, así como agilidad y flexibilidad para poner en marcha y ejecutar infraestructuras tecnológicas “bajo demanda” de forma compartida (Chong et al, 2012). La computación en la nube permitiría así a las administraciones públicas un tipo de gestión tecnológica distribuida y basada en la posibilidad de compartir capacidad de procesamiento y servicios, así como aplicaciones de software con otras administraciones públicas.

Otra práctica innovadora es el desarrollo urbano, práctica que se preocupa por el agua, elemento crucial en el desarrollo urbano sostenible. Los trabajos, proyectos que se gesten de forma permanente, permitirán alterar positivamente la conducta social de los niños y niñas y sus familias, con el objetivo es salvarguardar el ambiente.

Los proyectos devenidos de las prácticas innovadoras al hacer uso de los gobiernos electrónicos serán altamente aplicables y replicable. Dichos proyectos serán innovadores, pero también, austeros e ingeniosos. En el ámbito de actuación se impone el contexto educativo, donde una práctica innovadora desde el entorno del gobierno digital o gobierno electrónico lo es según García (2022) la creación de mapas geográficos.

Por otra parte, y de acuerdo con el citado autor, la práctica innovadora de la creación de mapas digitales, tendrá como característica distintiva, un enfoque inclusivo, para que las personas no videntes puedan acceder a los servicios que el gobierno electrónico propicia para promover la pertenencia a los territorios y su comprensión. Esta práctica, es replicable y la misma debe aplicarse en todo el contexto educativo para educar en cualquier disciplina, que requiere de elementos gráficos, lo cual se compromete desde lo educativo concretar dicha práctica en las planeaciones estratégicas que se proyecten en cada facultad y de forma general en la Universidad.

Por su parte, la gestión de riesgos, es una práctica de fortalecimiento del Sistema Nacional de Alerta Temprana (SAT) sistemas que se han creado para mitigar el cambio climático. Estos SAT, en Cuba y en el mundo de forma general, constituyen una herramienta fundamental de apoyo a la toma de decisiones. Los SAT, por su certeza y ventajas se han implementado en toda la región costera continental e Insular del Ecuador, debido a que es una zona proclive de eventos climatológicos extremos (intensas lluvias, desbordamiento de ríos, intensa sequías, huracanes, terremotos, contaminación atmosférica), (Walling, Vaneckhaute, 2020).

Por otra parte, se destaca que el servicio nacional de gestión de riesgos y emergencias, utiliza los SAT como práctica innovadora para mitigar los efectos del cambio climático, sin embargo, le corresponde a las Instituciones de Educación Superior (IES) crear acciones de capacitación para desarrollar dichas esta práctica innovadora y en particular las gestiones que se realicen a través del gobierno electrónico, de ahí la interacción entre gobierno y sociedad. Importante para que la población pueda estar alerta ante situaciones emergentes y tomen medidas pertinentes en función del cuidado y salvaguarda de los bienes y recursos materiales.

También la UNESCO (2017) destaca que, una de las prácticas innovadoras la igualdad de género. En este contexto, existen diferentes protocolos de actuación que son necesarios concentrarlos en una plataforma o gobierno digital constituido, para que los casos de acosos, discriminación y violencia basada en género y orientación sexual en las instituciones de educación superior, sean tratadas como una práctica desde la secretaría de educación superior, ciencia, tecnología e innovación, pero en la Universidad se debe coordinar desde la administración, el cómo acceder a esta problemática y sobre todo en niños, adolescentes y jóvenes que hacen uso indebido de las TIC y a su vez como mentes jóvenes, interactúan como proceso activo en la sociedad a través del gobierno electrónico.

Reviste significativa importancia la práctica de "Igualdad de Género" por su potencial transformador de conductas individuales y colectivas orientadas a prevenir y atender todas las formas de acoso, discriminación y violencia de género u orientación sexual. La igualdad de género, requiere adaptarse e implementarse por lo que puede convertirse en una práctica pública replicable, y ahí el ámbito de actuación de las políticas públicas, la gestión administrativa, las planeaciones, la gestión, siempre insertando las TIC, para medir el impacto, que va teniendo en el desarrollo de la ciudadanía.

Otra práctica, constatada es la productividad, dicha práctica según (Martínez Valle, 2014) se compromete el turismo responsable del Ecuador. Donde juega un importante papel el Talento humano, la gestión por competencias. Al respecto, el uso de las TIC y los gobiernos electrónicos, por contener estas dimensiones, propone una cadena productiva importante entre turismo y comunidad, con un claro enfoque de inclusión social e integración con las poblaciones cercanas.

Además, según Valle, se apuesta por un valor a las actividades y saberes de las comunidades ante los turistas. Valores que se corresponde con el desa-

rollo del enfoque inclusivo-productivo, el cual podría ser replicado en proyectos públicos por diferentes obras. Otros ejemplos de prácticas innovadoras, al utilizar los gobiernos electrónicos es la protección de ecosistemas y biodiversidad, práctica que es esencial y que se ha promulgado en la lucha contra la pobreza, la misma se articula entre la sociedad civil y entidades públicas, lo que conduce a una sostenibilidad económica, social y ambiental.

Para potenciar la lucha contra la pobreza, se requiere de la voluntad de múltiples actores y de una sólida estrategia financiera para garantizar la sostenibilidad. El resultado de esta práctica congrega a la iniciativa de la protección del agua y los modos de vida de la población, y en ello se debe centrar el uso de la TIC la sostenibilidad requerida (Martínez y Zárate, 2020).

Refieren los citados autores que a través de las TIC se podrá desarrollar capacitaciones e intercambios con diferentes actores, donde el gobierno electrónico. Al respecto, la Política Nacional de Biodiversidad en la agenda 2015 – 2030, se sustenta en la actualidad sobre plataformas intergubernamentales que son contempladas dentro de los gobiernos electrónicos para dar respuesta a la protección de ecosistemas y biodiversidad.

Según lo subrayado, las plataformas en función de la protección de ecosistemas y biodiversidad, tienen el objetivo de reforzar la interfaz científico-política sobre la biodiversidad y los servicios de los ecosistemas, a fin de contribuir a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica, al bienestar humano y al desarrollo sostenible (Smith, Obeid y Jensen, 2000).

Con las plataformas, antes referidas, al interactuar con ellas, es posible identificar y priorizar información científica necesaria y catalizar los esfuerzos para generar nuevos conocimientos; realizar evaluaciones regulares de los conocimientos en materia de biodiversidad y servicios de los ecosistemas; servir de apoyo para la elaboración y aplicación de políticas, mediante la identificación de instrumentos y metodologías relevantes; y priorizar las necesidades en materia de creación de capacidades. La sociedad civil y las entidades públicas, serán las encargadas de contribuir a la sostenibilidad económica, social y ambiental, teniendo en cuenta la formación de actores en los distintos posgrados que se derivan de la institución.

Constituyen las relaciones internacionales según Otero y Selis (2016) prácticas de vital importancia, lográndose con ellas el bienestar ciudadano y la inclusión social, (tema de relevancia a nivel mundial), con las relaciones internacionales, se logra un beneficio en mujeres cabeza de familia y jóvenes, esta práctica tiene la potencialidad de vincular a otros sectores de la pobla-

ción, utilizando el acervo cultural y artesanal. Empodera a la ciudadanía y motiva la creatividad, al hacer uso de la TIC y del gobierno electrónico, como ejes principales del desarrollo sostenible y sustentable.

La capacidad de la institución promotora de postular proyectos en torno al tema, debe ser capaz de mostrar y resolver la necesidad de gestión y la vinculación con las redes internacionales, así como acceder a recursos de cooperación internacional aportando a la sostenibilidad. En el contexto de la salud, las prácticas innovadoras, son continuas, internacionalmente, esta práctica, sustenta y apoya la soberanía alimentaria en comunidades de difícil acceso a los recursos. Su pertinencia es alta, y posee problemáticas que aún afecta a muchos países.

Esta práctica requiere de una visión integral y contempla perspectiva de seguridad alimentaria y sostenible. La misma requiere de un trabajo con la comunidad en territorios, además tiene un importante componente de atención e inclusión a la población con un enfoque de prevención y salud desde los cultivos y la alimentación (Hernández, 2019).

En el argumento antes señalado, se destaca como práctica innovadora necesaria desde el gobierno electrónico, la gestión para el acceso a los alimentos. A través del gobierno electrónico, es una dimensión tangible de la informatización de la sociedad fusionando la utilización intensiva de las tecnologías con modalidades de gestión, planificación y administración pública en los servicios en línea, como su expresión más evidente (Baiyere, Salmela y Tapanainen, 2020).

Las estructuras de los ingresos tributarios en el presupuesto general del estado son de vital importancia y máxime cuando se aboga por acometer la transformación digital para implementar e-gobierno en función de fortalecer la cultura tributaria. Las diversas estrategias en el manejo fiscal, deben responder a una política general de planificación del desarrollo económico y social del Ecuador, bajo la dirección del Gobierno Central. Sin planificación, la

acción del Estado queda instrumentalizada por las irracionalidades del mercado y por los intereses de grupos económicos, ante lo citado es recomendable una elaboración cuatrianual del Presupuesto, en lugar de la anual que es actualmente, así se efectivizarán los planes y proyectos, que deben ir de la mano con la planificación.

- La necesidad de una política fiscal redistributiva, es decir de una política activa del Estado en la redistribución del ingreso, a través de los siguientes medios: predominio de impuestos directos frente a

impuestos indirectos, en procura de disminuir proporcionalmente a los segundos debido a su carácter regresivo, incrementar la carga tributaria y en establecer reformas estructurales en el ámbito tributario.

- De los ingresos tributarios, correlativamente se detectó que a lo largo de la historia presupuestaria del Ecuador; son los impuestos indirectos los que financian las tres cuartas parte de los ingresos públicos, mientras que la tercera parte restante se lo hace desde los impuestos directos; lo cual; en términos de redistribución del ingreso, actúa regresivamente para el grueso de la población ecuatoriana que tiene que pagar el IVA actual porcentualmente por igual, sea cual sea su nivel de ingreso; este análisis nos permite sugerir o recomendar que se implante mecanismos de control más rígidos para evitar la evasión y elusión tributaria; y de esta forma equiparar los impuestos directos con los indirectos para la proformas presupuestarias.
- Que la única forma de sostener la dolarización es tener políticas fiscales adecuadas, pero no solamente eso, también tener políticas de generación de productividad y competitividad; esto va más allá de cuadrar las cuentas. La política fiscal ha sido restrictiva en la inversión de salud, educación, y ha sido pasiva en la búsqueda de ingresos; deberá implantar un programa económico donde el Estado cumplirá su papel de planificador, regulador y promotor del desarrollo nacional.
- Una distribución equitativa de los ingresos y de la riqueza, aunque el concepto de equitativo es relativo y está lleno de valoraciones, se suele expresar cuantitativamente en la idea que todos los habitantes o familias pudieran tener aproximadamente la misma cuota de ingreso y riqueza.
- Que los presupuestos del Estado deberían contener las respuestas al gran problema socioeconómico y no solo centrarse al ámbito contable y a la obsesión por los equilibrios macroeconómicos; que actúan como freno a las aspiraciones populares.

Existe avance de diferentes sectores, y una de las expresiones que lo demuestra es la orientación de construir Observatorios que den soporte tecnológico e informacional al Plan de Soberanía Alimentaria y Educación Nutricional. Dicha orientación, manifiesta la consciente necesidad, que tiene el país, de introducir la gestión de la información y el conocimiento mediante el uso óptimo de las tecnologías en el reto de producir más alimentos de forma sostenible para la nación (Córdoba-Pachón, 2009).

Los resultados que se han destacado con los gobiernos electrónicos, como prácticas innovadoras, basadas en las perspectivas del desarrollo del gobierno digital y a las exigencias de Gestión Pública. Proponen desarrollar alternativas en la gestión de la ciencia que tributen a formas más dinámicas e interactivas en la transferencia de los conocimientos, se requiere desarrollar aplicaciones móviles, como parte del gobierno electrónico, que extiendan al sector agropecuario productos de conocimientos derivados de la ciencia, la tecnología y la innovación y que permitan el fortalecimiento de capacidades tecnológicas en función de la soberanía alimentaria y nutricional.

De igual forma se hace necesario, tener en cuenta los retos del gobierno electrónico en base a las perspectivas del desarrollo actual del gobierno digital y a de las exigencias de la transformación de la administración pública, como prácticas innovadoras, constituye uno de los aspectos más importantes de la transformación paradigmática en la gestión Pública actual.

Otras evidencias empíricas sobre el desarrollo del gobierno electrónico se presentan sobre la base de los resultados obtenidos con respecto al desempeño de las instituciones públicas en materia de gobierno electrónico.

No cabe duda, que existen un conjunto de factores que pueden afectar el desempeño en materia de gobierno electrónico. Estos factores responden a cuatro conjuntos de distinta naturaleza: sociodemográficos (Palvia y Sharma, 2007); económicos (Picci, 2005); institucionales (West, 2004) e infraestructura/capacidad instalada⁹ (Al- Adawi, Yousafzai y Pallister, 2005; UNESCO, 2005). En otras palabras, tanto los factores sociodemográficos, de infraestructura/capacidad instalada como los institucionales brindan respuestas al momento de entender el porqué de un nivel alto de desempeño en gobierno electrónico que muestran las ciudades de Manabí Ecuador. Ello se devela porque en las localidades densamente pobladas donde se destaca que, existe una mejor ejecución del gobierno electrónico.

Lo señalado, destaca la probabilidad de que las localidades concentradas existan mayores ventajas en diferentes puntos para implementar e-gobierno respecto a las localidades menos pobladas. Tanto el nivel de recaudación, el costo de la infraestructura requerida, como el nivel de educación promedio de la ciudadanía y el acceso a la tecnología para hacer uso de los servicios y bienes vía web que ofrece el gobierno.

Por otro lado, los factores institucionales también se encontrarían asociados a un mayor desarrollo de e-gobierno. La existencia de un plan de gobierno electrónico como signo de un armado institucional que brinda soporte

a la iniciativa, aumenta la probabilidad del centro urbano de lograr una mejor práctica en gobierno electrónico en comparación con las localidades que carecen de planeamiento institucional.

Luego, mayor acceso a internet (medido por hogar alcanzado), manteniendo constantes los valores de las demás variables, aumenta la probabilidad de tener un mejor desempeño en gobierno electrónico en comparación con las localidades con menor infraestructura para acceder a la red. Por último, un resultado interesante sobre el cual vale la pena reflexionar es el rol del desarrollo económico en el nivel de desempeño de e-gobierno.

Al respecto, el Ingreso per cápita es una variable que representa típicamente el nivel de desarrollo económico de un territorio y que, en Manabí Ecuador, no evidencia relación significativa con respecto a la aplicación del gobierno electrónico. Esto es explicable para las localidades de mayor densidad poblacional, con un soporte institucional materializado en un plan de gobierno electrónico y un mayor desarrollo en la infraestructura de internet, como factores que contribuirían a un mejor desempeño del e-gobierno.

El desempeño de los Entes Tributarios Nacionales en materia de Gobierno Electrónico, se basa en el análisis del e-gobierno a nivel nacional (Ecuador) y, en este caso, para la provincia de Manabí, con un objetivo específico (la fiscalización y el cobro de impuestos), es distinto de aquel efectuado para las localidades urbanas más pobladas, principalmente por dos motivos: el alcance territorial y la naturaleza del objetivo institucional.

En primer lugar, se espera que a nivel nacional (Ecuador), las instituciones de gobierno tengan un mayor abanico de recursos tanto humanos como materiales y por ende, mejores posibilidades para lograr un buen desempeño en gobierno electrónico en comparación con las estructuras burocráticas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales, como lo es en Manabí. Por otra parte, mientras que los Entes Tributarios Nacionales tienen un objetivo institucional específico- sobre el cual articulan y coordinan todas las tareas y acciones a realizar-, los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales, como cualquier entidad de gobierno, deben responder por una multiplicidad de procesos gubernamentales que complejizan la coordinación para obtener un mejor desempeño en materia de gobierno electrónico.

En este sentido, se realizó como ejercicio preliminar una evaluación para observar si existen diferencias en la práctica de la provisión de bienes y servicios a través del uso intensivo de TIC entre agencias tributarias de gobiernos nacionales y gobiernos locales. Para ello, se relevaron los sitios web de los

Entes Recaudadores. Se analizó el uso de los sitios web de los entes recaudadores del nivel nacional de gobierno, se corrobora la hipótesis sobre gobierno electrónico como proceso evolutivo. Mientras que en las dimensiones de Presencia e Información los resultados indican un nivel de desarrollo alto, en el indicador Transacción se observa un descenso medio. De igual manera, el desempeño de las instituciones recaudadoras de impuestos en materia de e- gobierno es significativamente más alto en todas las dimensiones que aquel observado para las instituciones urbanas.

Asimismo, se observa que un mejor desempeño en materia de e- gobierno, no se encuentra asociado con el tipo de organización administrativa y territorial del Estado. En este sentido, se muestran variabilidad en el resultado obtenido con respecto a su ejecución en materia de gobierno electrónico. En contraposición, el tipo de autonomía institucional con la que cuenta el Ente Tributario Nacional, incide en el desempeño del portal web gubernamental.

Debido a que, en Ecuador, existen instituciones autónomas, se tienen mayor variabilidad en el resultado de su desempeño de gobierno electrónico (puede ser muy bueno o muy malo), las agencias tributarias que son dependientes de órganos superiores de la administración pública central presentan desempeños medios. Por último, cabe señalar también que aquellas instituciones desconcentradas que ostentan autonomía funcional relativa y dependen de la unidad administrativa superior dentro del área, son los casos más consistentes en relación a la práctica del gobierno electrónico.

Los resultados derivados del análisis del Índice de Servicios en Línea indican que, a nivel de las grandes localidades de Manabí Ecuador, el desempeño de los gobiernos electrónicos es incipiente. Tal cual se constató en el Gobierno Autónomo Descentralizado de Manabí se alcanzan un buen desempeño en el indicador (presencia), mientras que la ejecución gubernamental en los indicadores que requieren una mayor complejidad para su desarrollo (información y transacción) presenta un declive significativo.

Por su parte, el análisis de principales componentes permitió comprobar la existencia de distintas dimensiones dentro del gobierno electrónico y de su variada complejidad. Visualizar que las oportunidades para el desarrollo del gobierno electrónico son muchas, al igual que los obstáculos para su implementación, genera otros interrogantes complementarios sobre aquellos escenarios que promueven la utilización y el desarrollo de las TIC hacia el interior de las administraciones gubernamentales.

Los resultados alcanzados presentan respuestas tentativas a interrogantes como el siguiente: ¿por qué motivos un gobierno logra una mejor aplicación en gobierno electrónico respecto a otro? Atendiendo a la literatura que da cuenta de los factores explicativos, se relevaron datos de variables de naturaleza sociodemográfica, económica, de infraestructura e institucionales.

Los resultados obtenidos señalan que: la existencia de instituciones urbanas más densamente pobladas, poseen un mayor acceso a internet en términos de infraestructura y gobiernos que implementan planes de e-gobierno se relacionan positiva y significativamente con una mejor provisión de bienes y servicios en línea.

Por su parte, el análisis de la aplicación de los Entes Tributarios de Ecuador da cuenta de un mejor desempeño en materia de gobierno electrónico que las administraciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Se identificaron al menos dos condiciones que pudieran estar incidiendo en esta diferencia: (a) La existencia de un objetivo organizacional específico (a diferencia de la multiplicidad de tareas que realizan los gobiernos locales) y (b) una mayor disponibilidad de recursos tanto monetarios como humanos para desarrollar proyectos de incorporación y utilización intensiva de TIC.

Asimismo, resulta importante señalar que el nivel local de gobierno se puede potenciar la calidad de vida de la ciudadanía al brindar servicios y contenidos a la medida de las necesidades de sus habitantes. Por sus atribuciones y funciones y razones de escala, los Gobiernos Autónomos Descentralizados pueden desplegar una alta incidencia en la relación Estado - ciudadano, empleando para ello medios virtuales.

Lo destacado, incita a reflexionar también acerca del rol que desempeñan los gobiernos nacionales y las funciones de injerencia que despliegan en cuanto a la promoción y el fomento del gobierno electrónico a nivel de los gobiernos locales, como lo son los Gobiernos Autónomos Descentralizados. En ciertas ocasiones proveyendo infraestructura básica, en otras transfiriendo conocimientos y capacidades de gestión, pero fundamentalmente como articuladores y coordinadores regionales, brindando recursos a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, e implementando estrategias para su desarrollo.

Facetas de desarrollo e implementación de transformación digital para la **Cultura Tributaria en Manabí**

Capítulo 3

CULTURA TRIBUTARIA EN EL NUEVO
SUCESO DE TRANSFORMACIÓN
DIGITAL PARA LA SOSTENIBILIDAD
FISCAL



SABEREC 5.0

CULTURA TRIBUTARIA EN EL NUEVO SUCESO DE TRANSFORMACIÓN DIGITAL PARA LA SOSTENIBILIDAD FISCAL

En este capítulo se hace referencia a los dos enfoques para el estudio del e-Gobierno y la cultura tributaria en la sociedad de la información. Así también, se destacan las dimensiones, roles y actores para un análisis integrado de e-Gobierno y cultura tributaria como nuevo suceso de transformación digital para la sostenibilidad fiscal. Se confluyen aspectos relacionados con la innovación social, cambio tecnológico y gobierno electrónico. Suceso de desarrollo tecnológico para la sostenibilidad fiscal y se aborda sobre la cultura tributaria apoyada por e-Gobierno para la mejora de la para la sostenibilidad fiscal

3.1. Dos enfoques para el estudio del e-Gobierno y la cultura tributaria en la sociedad de la información

Dentro de los dos enfoques fúndameles que potencian el e-Gobierno, se encuentra la Nueva Gestión Pública (NGP) y la Gobernanza Pública (GP). Ambos enfoques son de utilidad para analizar las doctrinas del e-Gobierno. La NGP, constituye una doctrina administrativa sobre la que se han asentado muchas reformas, de la gestión de la administración pública en las últimas dos décadas. Por su parte la GP intenta asimilar la creciente complejidad de la actuación pública dentro de un entorno en el que se multiplica la necesidad de colaboración entre actores.

En base a ello y desde hace unos años los gobiernos y particularmente las administraciones públicas experimentan significativos procesos de transformación. El modelo que ha dominado la agenda de estas reformas y los debates académicos en torno a ellas ha sido sin duda el de la nueva gerencia pública (NGP), el cual ha sido mal entendido y aplicado a múltiples ocasiones ya que no significa una mera privatización del sector público o la simple aplicación de técnicas surgidas del ámbito de los negocios (Shand, 1996). Por el contrario, la NGP en realidad propone la recuperación de la esencia del servicio público centrado en el ciudadano, empleando para ello técnicas y tecnologías que, como la planeación estratégica, la administración de la calidad y la gestión financiera permitan hacer más eficaz y eficiente la legitimidad y la acción estatal.

Asimismo, el gobierno electrónico es parte integrante de ese núcleo de tecnologías asociadas a la NGP; las principales reformas a la gestión pública implementadas recientemente en los

Estados Unidos, uno de los países impulsores de la filosofía administrativa, hacen referencia a él. Por ejemplo, uno de los ejes de la llamada “agenda administrativa” estadounidense que inició en 2002 con la finalidad de evaluar las organizaciones y programas federales a través de su desempeño en cinco áreas fundamentales, es justamente el de la ampliación del gobierno electrónico (Lynn 2004).

Por su parte, la gobernanza se ha convertido en un paradigma muy influyente en los últimos años. Como lo advierte Peters (2004), la gobernanza plantea que los sistemas de gestión pública deben diseñarse considerando las posibilidades que brindan las relaciones con los ciudadanos y actores del ámbito privado y social, no a partir únicamente de la visión del gobierno en cuanto al manejo de programas y políticas públicas. Dicho de otra forma, para la gobernanza, el gobierno pierde su carácter protagónico en el suministro de servicios, debiendo adoptar una postura más amplia e incluyente en el cumplimiento de sus obligaciones. Así, para este paradigma, el gobierno ya no forma parte de un estado de un estado autoritario y jerárquico, ahora es un componente de un estado facilitador donde la función de gobierno radica en básicamente en conducir la economía y la sociedad.

Por su parte y según algunos especialistas, la administración electrónica puede entenderse como “una nueva forma de gestión pública basada en el uso interactivo de las tecnologías de la información y la comunicación - y, en particular, de Internet – con el doble objetivo de prestar mejores servicios para ciudadanos y empresas y mejorar sus procesos internos” (Lara y Martínez, citados por Abati, 2004, p. 10). Aunque inicialmente se consideraba que la administración electrónica se configura a partir de dos componentes el gobierno electrónico (e-gobierno o e-government) y la democracia electrónica (Abati, 2004), no obstante, en otros estudios se propone la incorporación de un tercer elemento: la gobernanza electrónica.

Para autores como Holmes (2003), el gobierno electrónico representa el uso de las TIC, específicamente de internet para brindar servicios públicos más efectivos, convenientes, económicos y, fundamentalmente, orientados a los clientes. El empleo de esta tecnología deberá impactar favorablemente en la relación de las organizaciones gubernamentales con los ciudadanos, con las empresas, con otras agencias públicas, en la manera de concebir sus procesos de trabajo y en la gestión de recursos humanos. El e-gobierno es una herramienta estratégica de los gobiernos debido a su importante contribución en cuanto a:

- Reducir costos y mejorar la eficiencia
- Cumplir con las expectativas de los ciudadanos y mejorar sus relaciones con ellos.
- Facilitar el desarrollo económico (Holmes, 2003, p. 2).

La Gobernanza Electrónica, por su parte, aporta posibilidades para la participación social en los asuntos públicos y en la toma de decisiones políticas son fortalecidas por las TIC, originando lo que se conoce como gobernanza electrónica (Frey, 2005). Dado que promueve

mayor intervención en la gestión gubernamental, la gobernanza propone una estructura organizacional basada en el modelo de red, en el cual las TIC “representan un potencial para promover redes electrónicas en el espacio urbano, garantizar una mayor interactividad entre los actores locales y finalmente transformarla gestión pública en beneficio de la transparencia administrativa de la ampliación de la participación pública y del fortalecimiento de la democracia local” (Frey, 2005, p. 111).

Reviste significativa importancia la implementación del gobierno electrónico y como se está desarrollando en relación a la gestión pública actual. Al respecto, Gil-García et al. (2018) precisaron que la innovación, transparencia y calidad de datos son elementos primordiales para modernizar el sector público y su administración. Más aún, para lograr un eficiente gobierno electrónico es prioritario plantear un acceso a la información equitativo, así como la promoción de la participación ciudadana, ya que esto logrará un país equitativo en donde la población confíe en las autoridades y se respeten los derechos de representatividad, los derechos individuales, entre otros.

McBride & Draheim (2020) afirman que debe existir una relación coevolutiva entre el sistema gubernamental y los medios tecnológicos con el fin de integrar una dinámica que favorezca a la ciudadanía y cumpla las expectativas que estos presentan sobre la gestión que se realiza. Es por esto que el gobierno electrónico es fundamental para la programación y operación en la administración pública puesto que posee diversos recursos tecnológicos y digitales que influyen directamente en la mejora constante del servicio al ciudadano y el funcionamiento general de las instituciones públicas.

Los mismos autores enfatizan en que la implementación de un gobierno electrónico forma parte del esquema principal de gestión pública, debido a que las operaciones y funciones probablemente puedan ejecutarse de manera sistemática y agregar nuevas opciones positivas a los funcionarios pú-

blicos, con el uso de las TICS. Del mismo modo, tras la adición del gobierno digital se debe emplear la regulación y establecer una conexión estable entre todas las instituciones públicas que forman parte del Estado.

Cruz (2018) en su estudio revela que, el gobierno digital o electrónico no es un fenómeno que sea estático, sino que se trata de un proceso cambiante y evolutivo, en muchos Estados esta aplicación ha tenido problemas, y en ese entorno se han identificado necesidades de la población y se tomaron decisiones adecuadas para una buena gestión, lo cual hizo que se tuviera el éxito esperado. Además, indicó que es importante la necesidad de un modelo de gobierno digital que se encuentre orientado a desarrollarse de manera integral y exponencial, de tal manera que esto permite que exista un desarrollo nacional que se base netamente en el conocimiento de las prácticas que se lleven a cabo y las que se busquen incorporar.

Mawela et al. (2017) indica que el gobierno electrónico a lo largo de los años ha sido asociado a resultados decepcionantes, debido a la escasez de habilidades por parte de autoridades, falta de financiamiento, uso ineficiente de las TIC, además los países que apostaron por la implementación de un gobierno electrónico es necesario tener en cuenta el contexto político que se tiene, así como el contexto cultural y social, de lo contrario podría no ser eficiente. El Banco Mundial (2018) expresa que la utilización de las Tecnologías de Información y Comunicación son parte fundamental del cambio radical que se le puede dar a la gestión pública, ya que alinea y solidifica la interacción entre las compañías privadas, la sociedad y el gobierno de un país.

Asimismo, manifiestan que la implementación del gobierno digital contribuye con la reducción de actividades ilícitas y promueve la transparencia de movimientos estatales, identificación de problemas que afecten el desarrollo económico y social del país. Troy (2020) presentó que, internet ha alterado la vida de las personas, inclusive en la gobernanza se han realizado cambios para mejorar la gestión y la administración de los recursos, todo esto con el objetivo de trascender la política y generar un mayor alcance. Además, los resultados evaluados en la aplicación de esta herramienta han tenido resultados positivos y negativos, los gobiernos deben perfeccionar y expandir el uso de las TIC, así como supervisar a las oficinas gubernamentales que posean una autonomía en la gestión, ya que pueden orientarse a la búsqueda de intereses personales y políticos, lo cual se ha visto mucho cuando los políticos o funcionarios distorsionan el fin del gobierno electrónico.

Koo (2019) precisa que algunos países ya se encuentran utilizando algunas TIC, las cuales

son aplicadas de manera inteligente por los servicios gubernamentales, entre las iniciativas que vienen siendo utilizadas se destacan:

- Red de identificación digital
- Sistema de asistente personal inteligente
- Tecnologías Drone y Lifesaver
- Estrategia digital nacional centrada en la aplicación en la nube de gobierno electrónico
- Big Data y Smart City
- Monitoreo de detección múltiple para administración remota inteligente y soporte de decisiones
- Tecnología 5G de los Juegos Olímpicos de PueongChang

Rana et al. (2017) también precisó que la gestión que se basa en una gobernanza electrónica permite que la política tenga un reforzamiento ético en la labor de los funcionarios, asimismo, permite reducir los costos y los tiempos. Cabe señalar que no se trata de trasladar la participación de los ciudadanos al área virtual, sino de amplificar esta participación con un manejo basado en la comunicación y las críticas constructivas para que el gobierno pueda dictar medidas y actividades que beneficien a la comunidad en general. Finalmente, Damascene y Andersson (2019) reconocen que ha habido un aumento del gobierno electrónico como parte de la gestión en los gobiernos, pese que existe un sesgo en la investigación respecto a este tema, sin embargo, como resultado se obtuvo que hubo una eficiencia en la administración, los servicios públicos mejoraron considerablemente, impulso en la ética de las autoridades y un bienestar social consecuente. Asimismo, su aplicación se da porque los países desean obtener mejorar en sus relaciones internas y externas y que el sistema democrático siga escalando en sociedad.

Es preciso señalar que los gobiernos necesitan llegar a todo el territorio nacional, por tal motivo el gobierno electrónico resulta un proceso provechoso para generar impacto en los servicios y operaciones gubernamentales, a favor de los ciudadanos. Por tanto, la relación entre los dos enfoques para el estudio del e-Gobierno y la cultura tributaria en la sociedad de la información se resumen en la eficiente y efectiva administración del sector público debe cumplir con satisfacer las necesidades que presenta la ciudadanía, a partir de

un manejo adecuado de los recursos con los que se cuenta; de esta manera se recobrará la confianza en la gestión pública y el gobierno.

También, se destaca la importancia de la modernización de la gestión pública, de esta manera se logrará la optimización del sector y los servicios que se brindan a través de este. Además, se podrá mejorar la relación que se mantiene con la ciudadanía, proponiendo puentes de comunicación más accesibles. Por otro lado, el proceso de integración de tecnologías de información y comunicación (TIC) es de manera gradual, por lo que es prioritario un sistema de capacitación para lograr un mayor provecho de los beneficios tecnológicos a favor de la ciudadanía y sus necesidades. Para la aplicación de las herramientas tecnológicas de información y comunicación (TIC) para ser aplicadas en un gobierno se necesita estudiar la problemática actual, la realidad política, social y económica, ya que, si se implementa sin conocer, la medida estaría destinado al fracaso.

Además de lo subrayado, se destacan diferencias entre la Nueva Gestión Pública y la Gobernanza. Ambas tendencias son claramente visibles en el mundo real de la administración pública. Separarlos está lejos de ser simple, ya que los documentos de política y los gerentes se basan libremente en argumentos que provienen de dos perspectivas diferentes. Aunque en esencia son bastante distintos, a menudo se confunden, sin embargo, ambos paradigmas principales se refuerzan mutuamente.

La Nueva Gestión Pública conduce a una proliferación de órganos separados, compuestos por actores que se concentran en su tarea especializada. Pero esa proliferación en sí misma crea una red (Casetti, 2020), que intenta asegurar la prestación de servicios y políticas a través de otras agencias. Éstos deben coordinarse a su vez y especialmente si se desea una prestación de servicios integrada o una formulación de políticas. Y luego encontrar en una red de gobernanza donde los actores necesitan los recursos de los demás. Y las dificultades de coordinar redes exigen pautas e indicadores de desempeño más claros para crear orden en el caos.

La Nueva Gestión Pública como práctica y como conjunto de ideas en la administración pública surgió a finales de los setenta y ochenta. Fue más fuerte en los países angloamericanos como el Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia y Estados Unidos. La solución Nueva Gestión Pública consta de varios elementos. Es fundamental la noción de que cuando la formulación de políticas se separa de la ejecución, las incertidumbres se vuelven más manejables; esto incluye la separación de responsabilidades.

Es difícil proporcionar una imagen definitiva de la Nueva Gestión Pública. Arroyo (2020) concluye que la Nueva Gestión Pública es un camaleón ya que cambia su apariencia para integrarse en el contexto local. Pero, en general, se puede decir que la Nueva Gestión Pública puede caracterizarse por una serie de características que están conectadas entre sí pero no necesariamente tienen que estar presentes todos al mismo tiempo. Las principales características se centran en: (Casetti, 2020).

- Mejorar la eficacia y eficiencia del desempeño del gobierno
- Ideas y técnicas que se originan en el sector privado
- El uso de la privatización y la subcontratación de servicios gubernamentales o partes de organismos gubernamentales para mejorar la eficacia y la eficiencia
- La creación o uso de mercados o mecanismos de semi-mercado, o al menos en el aumento de la competencia en la prestación de servicios y la realización de políticas públicas
- El uso de indicadores de desempeño u otros mecanismos para especificar el resultado deseado de la parte privatizada o autonomizada del gobierno o del servicio que se ha subcontratado. Esto también significa un cambio del control.

A través de instrumentos como la subcontratación y la privatización, no solo se adquiere una relación diferente entre el sector público y el privado, sino que también se desenreda las complejas responsabilidades que se crearon durante la evolución del estado de bienestar (Christensen, 2020).

La agenda de reformas de la Nueva Gestión Pública en sí misma necesita mucho trabajo para tener éxito. Se requiere una regulación estricta para crear las condiciones para la separación y crear posibilidades de monitoreo y control. No es sorprendente que varios autores enfatizan el surgimiento de un estado regulador y capitalismo regulatorio (Sztulwark, 2020) o destaquen el enorme crecimiento de la auditoría y el control (Tepper, 2020). Otros han enfatizado que las reformas posteriores a la Nueva Gestión Pública abogan por un enfoque más holístico y ponen más énfasis en la dimensión horizontal de las reformas.

El objetivo de la mayoría de las reformas de la Nueva Gestión Pública era transformar a los gobiernos en organizaciones directivas más ágiles, pero más eficaces o, según dos de los proponentes de estas reformas gubernamentales, hacer más con menos (Casetti, 2020). Los gobiernos deberían estar

dirigiendo, es decir, estableciendo metas y tratando de alcanzarlas, haciendo todas las provisiones de servicios por sí mismos.

Los gobiernos que se centran en la dirección activa dan forma a sus comunidades y naciones. Toman más decisiones políticas. Pusieron en movimiento más instituciones sociales y económicas. Algunos incluso regulan más. En lugar de contratar más comunes empleados, que hacen seguro de otras instituciones están entregando los servicios y la satisfacción de la necesidad de la comunidad (Osborne David–Gaebler, 1992).

La petición de los citados autores, por un gobierno emprendedor se reduce esencialmente a una petición de una especificación clara de los productos o servicios deseados y los resultados que deben lograrse. Esta información debe provenir de los titulares de cargos políticos y proporcionar más control sobre la burocracia u otras unidades ejecutoras. Pero también implica una separación de responsabilidades entre la toma de decisiones y la entrega y entre los actores políticos y los proveedores. Con estas ideas se da nueva sustancia a la doctrina de la primacía de la política porque los actores políticamente responsables necesitan enfocarse solo en formular objetivos y puntos de partida.

Por supuesto, algunos autores han observado que las promesas de la Nueva Gestión Pública parecen albergar algunas contradicciones. Christensen (2020) identifica diez de lo que llamo declaraciones incompatibles. Estos incluyen elementos como: la tensión entre ganar control político sobre las burocracias versus administradores libres; hacer ahorros versus mejorar el desempeño, motivar al personal versus debilitar la permanencia y mejorar la calidad versus reducir los costos. Otra observación importante que se ha hecho es que la imagen de las innovaciones y prácticas de la Nueva Gestión Pública ha estado fuertemente dominada por la literatura angloamericana, mientras que las reformas de la Nueva Gestión Pública en Europa han sido menos fuertes y ciertamente teñidas por los contextos institucionales nacionales de estos países (Christensen, 2020). Otros autores han cuestionado el énfasis en la soberanía del consumidor porque podría debilitar la posición de los titulares de cargos políticos electos y no siempre es fácil adaptarse a las características de los bienes (Casetti, 2020).

Desde el punto de vista de la Nueva Gestión Pública, los gobiernos operan como compradores hábiles que deciden lo que quieren, especifican los resultados y luego deciden qué organización (pública pero autónoma, sin fines de lucro o privada) puede brindar mejor el servicio. Además, el proceso

se puede probar con indicadores de rendimiento de productos bien definidos. Pero para que esta idea funcione, además de algunos cambios institucionales en la regulación que, por ejemplo, permiten que las agencias sean relativamente independientes, etc., se deben cumplir dos condiciones muy importantes: la especificación de objetivos y las posibilidades de seguimiento.

La especificación del producto es esencial porque debe saber con precisión qué está subcontratando. También es importante porque permite evaluar el desempeño del contratista. Algunos autores han argumentado que esto hace que el enfoque de la Nueva Gestión Pública sea más adecuado para problemas relativamente simples, como la recolección de basura, la construcción de carreteras y escuelas (aunque estos ya son más difíciles) y menos exitoso con problemas más complejos donde definir el problema y elegir indicadores de desempeño. (Moreno, 2020)

Debido a que la calidad de la producción depende del esfuerzo que el contratista ponga en el proceso de producción, el monitoreo es importante. Después de todo, el contratista podría tener un incentivo para hacer menos esfuerzo (Casetti, 2020). Por lo tanto, el monitoreo se utiliza para proteger contra el potencial de comportamiento egoísta.

El oportunismo se vuelve más importante a medida que los actores se vuelven más dependientes entre sí debido a inversiones específicas (Morales, 2020). Las salvaguardias en el contrato se utilizan a menudo para protegerse contra el comportamiento oportunista de otros actores. Pero el seguimiento y la inclusión de salvaguardias en los contratos asumen que las interacciones pueden controlarse y que el comportamiento al menos en cierta medida puede preverse.

La gobernanza como concepción directiva emergente genera que la nueva gestión pública puede ser difícil de definir; sin embargo, los problemas probablemente sean aún mayores en el caso de la gobernanza. Rhodes (1996) proporcionó seis interpretaciones de la palabra gobernanza, su visión general abarcó el gobierno corporativo, la nueva gestión pública, el buen gobierno como sistema socio cibernético, el gobierno como una red autoorganizada y otros aspectos. Surge el interrogante si es provechoso ampliar la definición de tal manera porque parece no haber límite a lo que puede significar la gobernanza.

Se podrían incluir formas de gobierno aún más clásicas, para una discusión más elaborada (Blok, 2020), pero para ello se necesita una definición más estrecha de gobernanza para compararla con la Nueva Gestión Pública. Siguiendo las ideas de Rhodes (1996) este estudio se centrará en el significado de gobernanza como redes. En el mejor de los casos, se puede hacer una leve distinción al decir

que la gobernanza se relaciona con el proceso de interacción y su orientación, ya sea que se llame gestión de red (Whetsell, 2020) o meta gobernanza (Salomons, 2020).

Por su parte, las redes se relacionan con el fenómeno empírico de cuestiones de política o servicios públicos que se resuelven dentro de redes de actores. Por tanto, las redes de gobernanza se utilizarán aquí como una indicación de patrones más o menos estables de relaciones sociales (interacciones, cogniciones y reglas) entre actores mutuamente dependientes (públicos, semipúblicos y / o privados), que surgen y se construyen alrededor de complejos cuestiones de política o programas de política. La gobernanza se refiere entonces a los procesos de interacción que tienen lugar dentro de esas redes. Sus características más importantes destacan:

- Un fuerte enfoque en la dimensión interinstitucional de la formulación de políticas y la prestación de servicios y las interdependencias de las organizaciones en el logro de los objetivos de las políticas y la prestación de servicios
- Tipos horizontales de dirección (gestión de red, metagobernanza, etc.) que se supone que pueden adquirir mejor la cooperación de los actores sociales (Rhodes, 1996). Estos tipos horizontales de dirección supuestamente aseguran que los actores usarán su poder de veto con menos frecuencia (mejorar el apoyo);
- Utilizar el conocimiento de los actores sociales para mejorar la calidad de las políticas y los servicios públicos y hacer un mejor uso de la información dispersa por varios actores (mejorando la calidad y la capacidad innovadora).
- La participación temprana de los actores sociales, las partes interesadas y los grupos de ciudadanos para que se mejore la legitimidad de las decisiones (mejorando la legitimidad democrática) (Sztulwark, 2020).

Por lo tanto, a través de formas más horizontales de dirección y organización (como asociaciones, toma de decisiones interactiva, etc.) también adquirimos, al igual que con la perspectiva de la Nueva Gestión Pública, diferentes relaciones entre actores sociales y (semi) privados y actores gubernamentales. Donde en la Nueva Gestión Pública esta es una relación fuertemente contractual en la gobernanza, es una relación horizontal más interdependiente. Esto no significa que las redes de gobernanza sean completamente horizontales.

En las redes de gobernanza también hay elementos verticales porque los actores tienen diferentes recursos y estos causan desigualdades en las relaciones a través de dependencias asimétricas de recursos, mientras que los contactos formales entre varias capas de niveles gubernamentales, por ejemplo, crean algunas relaciones verticales. Pero incluso en estos hay a menudo una dependencia mutua.

Por lo tanto, la prestación de servicios y políticas se logra en redes de actores que pueden ser redes públicas solo intergubernamentales o gobernanza multinivel o mezclas de actores públicos y privados. El esfuerzo gerencial en el sentido de facilitar, principalmente llamado gestión de redes (Whetsell, 2020) o meta gobernanza (Salomons, 2020) es entonces crucial para que estos procesos de gobernanza funcionen.

Gobernanza: resolución de problemas perversos en una red interdependiente de actores.

La gobernanza se utiliza o anuncia principalmente en situaciones que involucran problemas perversos (Alonso, 2020). Estos surgen de cuestiones de política que involucran a muchos actores, donde los actores a menudo no están de acuerdo sobre la naturaleza del problema y la solución deseada. En adición, los actores suelen ser obstaculizados por el conocimiento insuficiente o controvertido.

No es tarea fácil encontrar una solución para problemas políticos complejos, ya que casi siempre implican conflictos delicados entre valores. ¿Qué valores debemos priorizar en la toma de decisiones ambientales: valores de transporte, ¿Valores de habitabilidad, valores económicos o valores ambientales? En los casos de prestación de servicios integrados, la gobernanza también tiene que resolver problemas difíciles de coordinación y valor.

Esto significa que en la mayoría de los procesos de gobernanza no es posible especificar las definiciones y las metas al principio (Ostrom, 2020). En realidad, varios actores están involucrados con diferentes definiciones de problemas, juicios de valor y soluciones deseadas (Alonso, 2020). Los actores pueden carecer de la capacidad para resolver problemas, tener intereses creados o no tener los recursos necesarios, etc. Un requisito central es que los actores involucrados estén conectados entre sí de alguna manera (interdependencia). La solución de problemas políticos o la prestación de servicios públicos deben lograrse mediante la cooperación.

En la literatura sobre gobernanza, los administradores públicos y los funcionarios políticos se describen como hábiles administradores de redes capa-

ces de unir a los actores, buscar soluciones que satisfagan varios valores y sustentar coaliciones ganadoras para procesos difíciles de toma de decisiones (Arroyo Herrera, 2020). Las características básicas de la gobernabilidad crean un poco más de dificultades con el modelo de democracia representativa en comparación con la Nueva Gestión Pública.

Las condiciones para el éxito: participación de las partes interesadas y coordinación horizontal, sobre gobernanza mencionan muchas condiciones como el sentido de urgencia, las fuertes interdependencias, la integración de los actores, las reglas de proceso disponibles que guían las interacciones, pero la más importante es la participación de las partes interesadas y la gestión activa de la red (Alonso, 2020). La gobernanza funciona desde el supuesto de que los problemas de políticas y la prestación de servicios se forman e implementan en redes de actores interdependientes (organizaciones públicas y partes interesadas involucradas).

La participación de estos actores en el proceso de toma de decisiones es fundamental, así como el empleo de sus recursos para resolver un problema. Pero dado que los actores perciben diferentes problemas y tienen diferentes intereses, es importante desarrollar soluciones políticas que satisfagan las percepciones e intereses de los problemas de los diferentes actores. Después de todo, ¿por qué los actores involucrados darían su apoyo y recursos para hacer avanzar el proceso? De ahí la flexibilidad en el desarrollo de contenidos y actividades para facilitar que sean importantes en los procesos de gobernanza.

Eso significa que la coordinación horizontal, o como se la denomina principalmente gestión de redes, es crucial (Whetsell, 2020) para explorar nuevos contenidos, activar y vincular actores, organizar plataformas de interacción, o desarrollar reglas temporales para las interacciones (Casetti, 2020). En realidad, investigaciones recientes sobre la gestión de redes muestran que estas actividades son cruciales para lograr resultados (Christensen, 2020). Por lo tanto, contrariamente a la Nueva Gestión Pública, no es la definición precisa del problema y el monitoreo lo que es crucial, sino la voluntad de los actores involucrados de participar en el proceso de gobernanza y su capacidad para gestionar ese proceso.

Las dos perspectivas principales en la administración pública retratan tipos ideales, pero las descripciones dejan claro que las perspectivas difieren considerablemente en el enfoque, las ideas clave, las estrategias de gestión y el papel de la política. Si bien la gobernanza tiende a enfatizar las relaciones

horizontales entre el gobierno y otras organizaciones, la Nueva Gestión Pública puede considerarse un paradigma opuesto a la gobernanza de muchas maneras, ya que enfatiza la dirección central y el control político donde la gobernanza tiende a enfatizar los límites del control central.

Así, donde la Nueva Gestión Pública es principalmente intra organizacional, tratando de mejorar el funcionamiento interno de los gobiernos, la gobernanza tiene una orientación principalmente interorganizacional, tratando de mejorar la coordinación de los gobiernos con los otros actores que son necesarios para brindar servicios o implementar políticas. También se podría decir que la Nueva Gestión Pública está más ocupada con la eficiencia y la mejora de los servicios y políticas existentes, mientras que la gobernanza se preocupa más por ofrecer nuevas soluciones para problemas complejos mejorando la coordinación entre los diversos actores

El papel de los funcionarios electos: ¿Dirección central o meta gobernador? Tiene como diferencia importante que los dos enfoques ven el papel de los políticos electos. Ciertamente, al principio, la Nueva Gestión Pública se presenta como técnica. Los objetivos los establecen los políticos electos y el papel del Nueva Gestión Pública es implementar sus deseos.

También se podría decir que la Nueva Gestión Pública está más enfocada en la legitimidad del producto (Casetti, 2020) en el sentido de que quiere lograr productos que cumplan con las metas políticas. La Nueva Gestión Pública, ciertamente en su primera aparición, introduce la separación entre política y administración. La política establece las metas mientras que los implementadores, sean quienes sean, hacen el trabajo.

Por supuesto, uno de los problemas es que los políticos hacen no siempre se formulan claros objetivos o cuando ellos no tienden a cambiar ellos si las circunstancias cambian (Morales, 2020); una reacción natural si se desea sobrevivir en el panorama político. Pero cambiar los objetivos después de un tiempo no es muy compatible con la organización de la prestación de servicios y la implementación de políticas mediante contratos e indicadores de desempeño. No es tan fácil romper el contrato para incluir nuevos indicadores de desempeño. La representación del método Nueva Gestión Pública como puramente técnico no es del todo correcta. Como se ha dicho, existe la idea de poner al consumidor en el centro y eso podría entrar en conflicto con el papel destacado de los políticos.

3.2. Dimensiones, roles y actores para un análisis integrado de e-Gobierno y cultura tributaria como nuevo suceso de transformación digital para la sostenibilidad fiscal

En Ecuador el e-Gobierno y la cultura tributaria como nuevo suceso de transformación digital para la sostenibilidad fiscal evidencia trabajo en el uso e implementación de tecnología en la administración pública, y la interacción con la ciudadanía; sin embargo, no existe evidencia de los niveles de usabilidad por parte de los diferentes actores involucrados. Este trabajo identifica las acciones que se han llevado a cabo a través de la implementación del gobierno electrónico en el país, así como los servicios en línea disponibles en la web a través de los cuales se fomenta la participación ciudadana, con el fin de: socializar los esfuerzos llevados a cabo por las diferentes organismos gubernamentales, de tal manera que puedan servir de base para la realización de trabajos futuros que permitan conocer su nivel de usabilidad y aceptación por parte de los usuarios involucrados.

El gobierno electrónico genera interés académico y científico, que busca su desarrollo, por tanto, conscientes de que su implementación conlleva cambios que involucran la participación electrónica de ciudadanos y el compromiso del gobierno, han motivado a investigar entre otros puntos:

- El entorno y contexto de los usuarios en sus diferentes roles, desde el enfoque cognitivo orientado a la atención de clientes a través de una plataforma web, e incluso a las normas subjetivas y los niveles de confianza (al gobierno, a lo social, y a las TIC's) que incentivan tal participación.
- La trascendencia de la gobernanza digital del gobierno central a los seccionales, en el que su enfoque de gestión, administración, e incluso el nivel de aceptación y confianza van a diferir, debido a la cercanía y a la diversidad de actividades que involucran al ciudadano.
- El desarrollo de aplicaciones, por la importancia de conocer cómo a partir de prototipos basados en modelos de arquitectura de software, permiten capturar los requerimientos de los usuarios que representan el gobierno, así como propuestas de modelos que consideren desde el almacenamiento de la información histórica, hasta el análisis de la información que se presenta en las páginas web, enfocándose a la necesidad e interés de cada usuario, identificando que sus perfiles difieren por el nivel de educación, experiencia, entre otros.

En base a ello se debe tener presente que, en el Ecuador la cultura tributaria está encontrando cimiento en los últimos años apenas, por experiencias pasadas los ecuatorianos piensan que los fondos públicos siempre se van a despilfarrar y no se los va a invertir en el pueblo, por este motivo y por la idiosincrasia popular los ecuatorianos preferían buscar todas las maneras posibles para evadir impuestos, a esto se le suma un sistema de control débil y permisivo.

Todo esto se está intentado transformar en un contexto de reformas de fondo y forma en el Código Tributario y de un profundo cambio tecnológico en todas las plataformas del Gobierno que intervienen en el procesamiento de las obligaciones tributarias (SRI, SENA E).

Pero lo más importante es que la razón prive sobre la coerción estatal y que los ciudadanos tenga cultura tributaria, puesto que la recaudación tributaria es el principal cimiento de ingresos fiscales para la sostenibilidad fiscal.

En este contexto la Obligación tributaria, según el Art. 15 del Código Tributario expresa que: "obligación tributaria es el vínculo jurídico personal, existente entre el Estado o las entidades acreedoras de tributos y los contribuyentes o responsables de aquellos, en virtud del cual debe satisfacerse una prestación en dinero, es preciso servicios apreciables en dinero, al verificarse el hecho generador previsto por la Ley".

Los elementos indispensables para que exista o concurra una obligación tributaria son los siguientes:

- Hecho Generador. - Dentro del Art. 16 del Código Tributario expresa que se entiende por hecho generador al presupuesto establecido por la ley para configurar cada tributo. Por lo expresado al hecho generador se entiende al presupuesto del hecho, como la hipótesis legal que es el fundamento o soporte constitutivo de la obligación cuya obtención o ejecución está unida a su nacimiento, por lo tanto, instituye el nacimiento de una actividad económica.
- Sujeto Activo. - El Art. 23 del Código Tributario pronuncia que sujeto activo es el ente público acreedor del tributo. Es el ente acreedor o consignatario del tributo, puede ser el Estado (administrado por el SRI), Municipios, Consejos Provinciales, o cualquier ente merecedor del tributo.
- Sujeto Pasivo. - El Art. 24 del Código Tributario profiere: es sujeto pasivo la persona natural o jurídica que, según la Ley, está obligada al cumplimiento de la prestación tributaria, sea como contribuyente o como responsable. Es la persona natural o jurídica que esta compelida o

constreñida al cumplimiento de las prestaciones tributarias, sean como contribuyente o como responsable de la obligación tributaria.

En el Código Tributario, Registro Oficial 405, del 29 de diciembre del 2014. Libro Segundo

De los Procedimientos Tributarios, Título I Del Procedimiento Administrativo Tributario, Capítulo III Deberes Formales del Contribuyente o Responsable, Código Tributario, Reformado (2016) “Art. 96.- Deberes formales. - Son deberes formales de los contribuyentes o responsables:

1. Cuando lo exijan las leyes, ordenanzas, reglamentos o las disposiciones de la respectiva autoridad de la administración tributaria:
 - a. Inscribirse en los registros pertinentes, proporcionando los datos necesarios relativos a su actividad; y, comunicar oportunamente los cambios que se operen;
 - b. Solicitar los permisos previos que fueren del caso;
 - c. Llevar los libros y registros contables relacionados con la correspondiente actividad económica, en idioma castellano; anotar, en moneda de curso legal, sus operaciones o transacciones y conservar tales libros y registros, mientras la obligación tributaria no esté prescrita
 - d. Presentar las declaraciones que correspondan
 - e. Cumplir con los deberes específicos que la respectiva ley tributaria establezca.

Así mismo, la cultura tributaria es una conducta manifestada en el cumplimiento permanente de los deberes tributarios con base en la razón, la confianza, la afirmación de valores de ética personal, respeto a la ley, responsabilidad ciudadana y solidaridad social de los contribuyentes. No sólo es una obligación fiscal, sino un deber ciudadano para lograr el desarrollo del país, mediante una actitud responsable motivada por creencia y valores, aceptando el deber de contribuir a que el Estado cumpla sus fines.

Los recursos que el Estado necesita para cumplir con su obligación constitucional de velar por el bien común y proporcionar a la población los servicios básicos provienen esencialmente de los tributos pagados por los contribuyentes. Para ello El Estado puede apelar a la coerción mediante la presión ejercida por las leyes y en su cumplimiento obligatorio, o a la razón dada por una Cultura Tributaria con bases sólidas.

De allí la importancia del manejo y destino de los fondos públicos, lo cual genera una percepción positiva o negativa sobre el uso de los fondos. A efecto de fortalecer la Cultura Tributaria, se requiere que la población obtenga información oportuna y formación adecuada, en función de la concienciación, que redundará en una recaudación firme y sostenible. Consecuentemente se puede decir que los ejes centrales para la promoción de la Cultura Tributaria son la Información, la Formación y la Concienciación, los cuales se articulan en torno a la razón como móvil deseable fundamental de la acción de tributar.

En cuanto a la coerción que efectúa la autoridad tributaria para el cumplimiento de las obligaciones tributarias se señala que: Se requiere optimizar los procesos de control del cumplimiento de las obligaciones impositivas, tanto en lo que se refiere al control extensivo, como al realizado mediante procesos de inteligencia fiscal (control intensivo); en este último caso es necesario reducir al máximo la discrecionalidad en la selección de los casos a fiscalizar, a fin de obtener los mejores resultados. El uso de las herramientas que la tecnología proporciona hoy en día, especialmente las informáticas, es de vital importancia para facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y optimizar el control de las mismas.

La Sostenibilidad fiscal, significa, en esencia, que el gasto público no debe crecer por encima de los ingresos. De esta forma se evita que el Estado, para financiar sus egresos, tenga que endeudarse cada vez más, y que la deuda pública crezca de forma desmedida, excediendo la capacidad de pago del país.

- Los impuestos Según el SRI, (s/f) la recaudación por los siguientes rubros se conceptualiza de la siguiente forma: Impuesto a la renta. Se aplica sobre aquellas rentas que obtengan las personas naturales, las sucesiones indivisas y las sociedades sean nacionales o extranjeras. El ejercicio impositivo comprende del 1 de enero al 31 de diciembre.
- El Impuesto al valor agregado IVA. Es una carga fiscal sobre el consumo, es decir, financiado por el consumidor como impuesto regresivo, aplicado en muchos países y generalizado en la Unión Europea.
- Interés por mora tributario. Es la prestación accesoria que se exige a los obligados tributarios y a los sujetos infractores como consecuencia de la realización de un pago fuera de plazo.
- Las multas tributarias fiscales. Son las sanciones pecuniarias por incumplimientos tributarios, que puede ser por no presentar declaraciones de impuestos, no exhibir la documentación solicitada por el SRI

en una auditoría, presentar las declaraciones de manera parcial, con errores o tardíamente, la presentación por fuera del período legal de los anexos de gastos personales, la Rebeldía, es decir no acude a las comparecencias solicitadas por la autoridad tributaria, etc.

El SRI (s/f) tiene una clasificación de las empresas según su forma institucional, la cual se describe a continuación:

El Régimen Impositivo Simplificado (RISE): es un régimen de inscripción voluntaria, que reemplaza el pago del IVA y del Impuesto a la Renta a través de cuotas mensuales y tiene por objeto mejorar la cultura tributaria en el país.

Los requisitos son:

- Ser persona natural.
- No tener ingresos mayores a USD 60 mil en el año, o si se encuentra bajo relación de dependencia el ingreso por este concepto no supere la fracción básica del Impuesto a la Renta gravado con tarifa cero por ciento (0%) para cada año.
- No dedicarse a alguna de las actividades restringidas.
- No haber sido agente de retención durante los últimos 3 años.

Personas naturales obligadas a llevar contabilidad: Son todas las personas nacionales y extranjeras que realizan actividades económicas y que cumplen con las siguientes condiciones:

- Que operen con un capital propio que al inicio de sus actividades económicas o al 1o. de enero de cada ejercicio impositivo
- Hayan superado 9 fracciones básicas desgravadas del impuesto a la renta o cuyos ingresos brutos anuales de esas actividades

Del ejercicio fiscal inmediato anterior, hayan sido superiores a 15 fracciones básicas desgravadas o cuyos costos y gastos anuales imputables a la actividad empresarial, del ejercicio fiscal inmediato anterior hayan sido superiores a 12 fracciones básicas desgravadas.

En estos casos, están obligadas a llevar contabilidad, bajo la responsabilidad y con la firma de un contador legalmente autorizado e inscrito en el Registro Único de Contribuyentes (RUC), por el sistema de partida doble, en idioma castellano y en dólares de los Estados Unidos. Las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad: Son las que no cumplan con lo anterior, así como los profesionales, comisionistas, artesanos, y demás trabajadores

autónomos (sin título profesional y no empresarios), no están obligados a llevar contabilidad, sin embargo, deberán llevar un registro de sus ingresos y egresos.

- Organizaciones con fines de lucro: Llamadas empresas, tienen como uno de sus principales fines (si no es el único) generar una determinada ganancia o utilidad para su(s) propietario(s) y/o accionistas.
- Organizaciones sin fines de lucro: Se caracterizan por tener como fin cumplir un determinado rol o función en la sociedad sin pretender una ganancia o utilidad por ello. Por el contrario, se trata de un objetivo social, artístico o que busca el bienestar comunitario. El ejército, la Iglesia, los servicios públicos, las entidades filantrópicas, las organizaciones no gubernamentales (ONG), etc. son ejemplos de este tipo de organizaciones.
- Instituciones Públicas: Son unidades económicas dedicadas a la prestación de servicios por parte de los diferentes niveles de gobierno (federal, estatal o municipal). Incluye poder judicial, poder legislativo, instituciones autónomas de educación superior, así como otras de interés público y de carácter no educativo, y cualquier otra institución que opere con fondos y/o patrimonios públicos. Se clasifican en instituciones administradas por el gobierno y no administradas por el gobierno. (Romero, s/f)

Finalmente, toda retroalimentación es clave para pulir aspectos no considerados o salidos de control, con el objetivo de aprender de experiencias anteriores, y la gobernanza electrónica no es un caso apartado, pues a medida que avanza la tecnología, que los gobiernos cambian, se requerirán más investigaciones en las cuales, la academia es solo una de las aristas que contribuyen a su desarrollo. La implementación del gobierno electrónico en el Ecuador ha permitido un acercamiento del gobierno con la ciudadanía, permitiéndoles conocer y dar seguimiento a las gestiones administrativas que realizan, inclusiones de participación académica, laboral, tributaria, de salud, entre otras; mediante el uso de la tecnología, permitiéndoles optimizar tiempo y dinero.

Así también se evidencia la informalidad de cómo se presenta la información institucional en algunos gobiernos seccionales, a manera de blogs, carentes de imagen corporativa, de estándares de diseño, de una dirección web institucional. Más aún, cuando son quienes mayor acercamiento tienen a la ciudadanía por la cotidianeidad de sus problemas y requerimientos.

También la implementación del gobierno electrónico en el Ecuador permite identificar que no hay estudios enfocados para medir el nivel de usabilidad de los servicios en línea que oferta el gobierno, beneficios percibidos versus los recibidos, cuántos organismos del estado utilizan firmas electrónicas, entre otros, actualizados que se hayan socializado, y que permitan conocer características relacionadas al uso de la tecnología en el país. Adicionalmente, en un análisis sobre la implementación del gobierno electrónico en el Ecuador se refleja que sería conveniente mejorar algunos aspectos como centralizar los servicios en línea, e integrar la información completa del usuario que la genera, de tal manera que pueda sumarle validez al proceso. Así también, se precisa de establecer estrategias de socialización y de uso, que permitan conocer cuáles y qué procesos se pueden generar de manera electrónica en el país. Unir esfuerzos para evidenciar la transparencia y la seguridad de los procesos, en la implementación del gobierno electrónico en el Ecuador a través de estudios que permitan cotejar los resultados de adopción de los servicios en línea entre las entidades benefactoras, constituyen dimensiones, roles y actores para un análisis integrado de e-Gobierno y cultura tributaria como nuevo suceso de transformación digital para la sostenibilidad fiscal.

Por otro lado, ampliar las políticas de gobierno electrónico a los seccionales, definiendo estándares y requerimientos mínimos para la implementación de sus páginas web. Publicar en las páginas web gubernamentales las noticias con fecha, en su mayoría no la registran, restándole imagen institucional. Las definiciones de e-Gobierno y los distintos proyectos que se formulan para avanzar hacia este nuevo modelo de relación con los ciudadanos insisten en frecuencia en la dimensión de e-Administración (prestación de servicios), sin considerar la importancia del cambio institucional y la articulación de consensos entre los actores críticos que permiten formular y poner en marcha cualquier proyecto.

3.3. Innovación social, cambio tecnológico y gobierno electrónico. Suceso de desarrollo tecnológico para la sostenibilidad fiscal

Cuando una iniciativa o proyecto de gobierno electrónico tiene buenos resultados, genera como consecuencia una serie de “buenas prácticas” entendidas como una actividad o proceso que ha producido destacados resultados en el manejo de una organización y que puede ser replicada en otras organizaciones para mejorar la efectividad, eficiencia e innovación de las mismas en beneficio de su público objetivo.

En el contexto de la innovación social se destacan los principales premios otorgados por organismos nacionales e internacionales relacionados con la gestión pública y el gobierno electrónico, observamos que es muy variada y diferente la información disponible. Por un lado, hay instituciones que brindan información detallada y exhaustiva en cuanto al contenido y características de los objetivos que deben perseguir y alcanzar los proyectos de gobierno electrónico para ser considerados una buena práctica y por otro lado hay instituciones que sólo enumeran condiciones generales. Existen casos en que la información es muy escasa y la falta de explicación y caracterización de los indicadores se presta a ambigüedades.

Según lo subrayado, no existe una guía única y unificada de los indicadores en materia de buenas prácticas de gobierno electrónico y la mayoría de las veces se toman indicadores relacionados con la gestión pública sin considerar la mediación de la tecnología que es la característica primordial y distintiva de las iniciativas de gobierno electrónico. Es por ello que luego del análisis de las definiciones de los indicadores que brindan todas las instituciones y reconocimientos analizados, se unificaron los indicadores según las características que miden para calificar las buenas prácticas en Gobierno Electrónico se analizaron los indicadores y se agruparon bajo un mismo nombre, los indicadores que referían a un mismo concepto.

Por lo anterior se identificó así un listado final de 7 grupos de indicadores, algunos de los cuales engloba dos o más términos en un mismo concepto, que por sus características obedece al mismo significado. El análisis y la conjunción de los niveles, las etapas y los indicadores de las mejores prácticas del gobierno electrónico permite seguir una trayectoria que denota hasta qué punto éste madura en su camino hacia la Democracia Digital en la región.

Las etapas son los pasos que permiten escalar posiciones dentro de cada nivel; los indicadores analizados precedentemente permiten identificar los distintos logros que se van alcanzando en las etapas y niveles del gobierno electrónico una descripción y definición de las características comparadas de cada indicador basándose en las definiciones surgidas de las bases y condiciones de los premios y reconocimiento antes mencionados y a los fines de integrar las definiciones de cada una de las ellas como lo es la E-Administración, nivel en el cual se usan las tecnologías para la función del Estado en sus áreas de burocracia y relación con otros estados. Ubicamos aquí las etapas iniciales del gobierno electrónico.

Primera Etapa: Informatización

Esta es la primera etapa del Gobierno Electrónico en donde se muestra información básica de la gestión del Estado. Se trata de la informatización de las entidades u oficinas públicas lo que incluye el abastecimiento de tecnología y la formación de los empleados estatales en las nuevas tecnologías y formas de trabajo informatizado. Generalmente se acompaña con un portal institucional con links a otras instituciones públicas o privadas, pero la mayoría de la información es estática. Casi todos los gobiernos locales y centrales y las dependencias públicas que dependen de estos gobiernos tienen algún grado de tecnificación en América Latina. Lo que antes se hacía a mano, y se archivaba durante décadas en enormes archivos públicos, ahora está digitalizando, ahorrando tiempo y dinero del contribuyente, haciendo más eficiente la búsqueda de datos y documentos, y permitiendo que trámites que antes llevaban semanas ahora se desarrollen en minutos.

De acuerdo con lo subrayado se destaca que un alto número de gobiernos locales y nacionales han implementado en distintos grados y de distintas maneras, un número elevado de páginas web con información sobre sus servicios los cuales posee diversos tipos de mecanismo para facilitar la participación ciudadana, haciendo preguntas y denuncias. Indicadores que hemos identificado en esta etapa:

Acceso / Conectividad: La AHCIET define la posibilidad de acceso como las acciones encaminadas a aumentar el acceso de la población a las TIC. Se refiere a los puntos de acceso público, campañas de marketing para promover el uso de los servicios implantados, diseño de acuerdo a parámetros para personas con minusvalías, acceso multiplataforma, así como la capacidad del sitio web para estar al alcance de todos los ciudadanos, a través de un diseño que considere las características de sus usuarios y los distintos tipos de tecnologías. Entendemos que Acceso es una categoría abarcadora de otros dos indicadores que se observan, cuyas dos categorías son:

- “Presencia” entendido como la primera etapa en el Gobierno Electrónico mediante el cual el gobierno se presenta en internet como en una vidriera
- “Facilidad de Uso” que se refiere a la capacidad de comprensión de las acciones que se deben realizar dentro de un sitio para obtener la información deseada.

El indicador Acceso en este nivel, corresponde más al acceso de los ciudadanos a las tecnologías, más que a la participación. El Acceso puede aplicarse a cómo la ciudadanía hace suya cierta información y ciertos servicios del gobierno. Esto implica dos cuestiones; en primer lugar, que la ciudadanía misma tenga acceso a las TIC y que el gobierno brinde esa información en formato electrónico.

Utilidad/Funcionalidad: La AHCJET define la “utilidad” de un sitio como la disposición del sitio web para proveer información relevante y servicios en línea a la ciudadanía. Es decir, se define en términos de Interactividad es decir un criterio mediante el cual se califica la manera en que el “navegante” del sitio puede realizar actividades, tener acceso a motores de búsqueda, salón de chat, encuestas. Este indicador en términos de la velocidad de carga del sitio (sus gráficos no son muy pesados, su diseño es sencillo), tiene los links activos y cualquier “nueva” tecnología utilizada es relevante y útil para los navegantes. El Sitio Web debe funcionar en todas las plataformas independientemente del tipo o versión de navegador que se utilice. Incorporaremos por último en este indicador el de Contenido ya que un buen contenido es atrayente, relevante y apropiado para el público visitante y hace a su utilidad.

El contenido debe haber sido especialmente diseñado en un lenguaje para Internet que debe ser claro y conciso. Puede ser informativo, útil, entretenido y siempre debe dejar al navegante con ganas de volver. Impacto y resultados: Que la iniciativa alcance los objetivos que se especificaron al establecer los parámetros y objetivos de la iniciativa. Que alcance a un número significativo de usuarios y responda a sus necesidades reales, mejorando sustancialmente su trabajo. En este punto, por ejemplo, el gobierno debe brindar una cualidad interesante del indicador Impacto ya que incorpora la necesidad de medir la iniciativa de gobierno electrónico en función de la satisfacción por parte del ciudadano para implantar la mejor relación posible con la ciudadanía.

Segunda etapa: Presencia

En esta etapa la entidad pública pretende estar presente y accesible con información de interés para el ciudadano mediante un portal de gobierno que se facilita a través de las tecnologías de internet y de la World Wide Web. Así el gobierno está disponible para ciertas consultas las 24 horas del día. Los gobiernos han desarrollado portales para brindar cierta información a la sociedad. En general información referida a las acciones más operativas del estado, horarios de las reparticiones públicas y oficinas del Estado, requerimientos para trámites con el Estado, acceso a formularios y pedidos en línea, pago de impuestos y tasas.

El indicador identificado en esta etapa es la Innovación: Entendida como la adopción de enfoques innovadores e integradores tanto en la gestión como en la implementación de la iniciativa. El indicador de Innovación aplica a esta etapa ya que con la puesta en línea de una “vidriera” que empieza a mostrar “una nueva cara” del estado y de la administración pública, se abren nuevas posibilidades de pasar a la etapa siguiente. La innovación en la forma en que el gobierno cambia y comienza a adquirir otras formas de relación con el ciudadano es lo que abre un abanico de posibilidades al gobierno y a la ciudadanía mediadas por las TIC.

E-Política

Interacción, Transacción y Sostenibilidad. Nivel del gobierno electrónico en el que se amplían las posibilidades en esta etapa llegando a algunas instancias de interacción con el Gobierno y aunque en lo formal esta etapa incluiría la discusión en foros y el plebiscito digital, estas características y desarrollos no se verifican aún en las condiciones de los indicadores de las mejores prácticas de la región.

Interacción

Esta etapa es más elaborada e involucra un cierto nivel de instrucciones sencillas mediante las cuales el usuario podrá interactuar con el gobierno en el formato electrónico o virtual. En lo formal esta etapa trata de superar la idea de que internet sea solo unidireccional o “monolenguista” y se amplían las opciones a un intercambio de opiniones e ideas vía correo electrónico para formular reclamos y participar en ciertas discusiones de políticas públicas.

Esta etapa está menos desarrollada en Latinoamérica y en los casos en que se da algún intercambio de información pública, se brinda la oportunidad al ciudadano de enviar comentarios por un mail o a través de un foro en el portal del gobierno o de la oficina pública.

Los indicadores que se describen en esta etapa son la utilidad y funcionalidad el ciudadano ha empezado a encontrar un “ida y vuelta” a través de las TIC en la relación con el Estado. El gobierno no sólo tiene una vidriera en internet, sino que brinda información útil que de otra manera el ciudadano debe ir a buscar haciendo colas y muchas veces perdiendo tiempo. En lugar de una persona atendiendo 100 consultas, la tecnología permite que cada persona realice consultas su consulta individualmente de manera electrónica en una fracción del tiempo que un empleado público debía dedicar.

Integración y transformación

Esta etapa se identifica por la necesaria interrelación e integración de oficinas públicas que permitirá que todos los procesos del gobierno tanto local como central, al integrarse se vuelvan más eficientes. Buen ejemplo de ello son los países en Latinoamérica que han creado verdaderas “ventanillas únicas” de trámites. El intercambio a este nivel del gobierno electrónico, a través de formatos de chat, mail, foros, formularios, y mecanismo de consulta virtual, permite al gobierno acceder en forma “instantánea” a valiosa información sobre la opinión de los ciudadanos respecto de los servicios de su gobierno. Como indicador fundamental de esta etapa se encuentra:

Transacción: Cuando un sistema de gobierno electrónico ha llegado a una etapa de transacción, varias son las respuestas y soluciones que el ciudadano tiene a su alcance. Ya el sistema se convierte en una “oficina de atención virtual” donde el ciudadano puede hacer pagos, inscripciones, consultas, reclamos, descargar archivos, y sustituir y la mayoría de las veces disminuir dramáticamente el tiempo en las oficinas públicas, mejorar la recaudación pues hay más facilidades para el contribuyente y la informatización de las transacciones aumenta la precisión de los datos y su interconexión y cruce para verificar su veracidad y disminuir los fraudes, y reducir los errores asociados a una segunda carga manual (el contribuyente es el que carga sus datos directamente a la computadora y no un papel para que un funcionario lo cargue posteriormente).

Integración y transformación

Sostenibilidad, Replicabilidad es lo que se mide en la quinta etapa ya que, al haber llegado a este recorrido, se espera que los distintos estamentos del gobierno compartan no sólo sistemas de comunicación y tecnologías similares, sino que se integren en “ventanillas únicas” o en soluciones informáticas que puedan replicarse en el gobierno local y central y produzcan una transformación profunda en la forma de relación del gobierno con el ciudadano. La capacidad de seguir desarrollando la iniciativa y mantener los resultados conseguidos.

Los “indicadores” de sostenibilidad podrán ser, entre otros: existencia de recursos humanos cualificados, duración de la iniciativa, planes de futuro, garantías de financiamiento continuado, etc. y su Replicabilidad como el potencial de las iniciativas para ser adaptadas o replicadas en otras ciudades. A nivel de la replicabilidad, en los indicadores actuales, notamos que se hace referencia a la replicabilidad de prácticas de mejoras en el uso de las tecnolo-

gías para la gestión de gobierno y no en la sostenibilidad de políticas que mejoren las condiciones de vida de los ciudadanos y a las cuales las tecnologías adscriben como colaboradoras. Así es que la replicabilidad de las prácticas se da para las soluciones más instrumentales y burocráticas.

Integración / Participación: Que el proyecto incluya a la sociedad civil y otras organizaciones públicas o privadas en el desarrollo de los objetivos y métodos de trabajo. Aunque apela a un término fundamental de la E-Sociedad como lo es el de la participación social, se basa en que dicha participación sea para la formulación de la herramienta y métodos de trabajo y no para la fundamental participación para la mejora de las condiciones sociales de la población.

Basado en el estudio realizado, se destaca la Innovación social como un cambio tecnológico que incorpora el gobierno electrónico como un suceso de desarrollo tecnológico para la sostenibilidad fiscal. En este contexto, la sostenibilidad tributaria significa, que el gasto público no debe crecer por encima de los ingresos. De esta forma se evita que el Estado, para financiar sus egresos, tenga que endeudarse cada vez más, y que la deuda pública crezca de forma desmedida, excediendo la capacidad de pago del país. Para lograr una sostenibilidad fiscal, es preciso emprender alianzas solidificas con el sector educativo, lo que implica un importante reto para la educación cívico tributaria.

La colaboración con las Instituciones Educativas de Nivel Superior (IES), resulta determinante a la hora de facilitar la interacción entre la administración tributaria y los centros educativos, así como también para desarrollar contenidos relevantes y accesibles para los estudiantes o lo que es lo mismo para la próxima generación de contribuyentes potenciales. Pueden suscribirse y son deseables acuerdos formales con las IES en los que se rigen los debates conjuntos acerca del enfoque, contenido y retos por abordar.

La atención al contribuyente, la administración tributaria no solo tiene la función de recaudar el impuesto y de fiscalizar a los contribuyentes, sino que también tiene la función de prestar una adecuada atención al contribuyente, debe proporcionar asistencia a los contribuyentes y para ello procurará:

- Explicar las normas tributarias utilizando en lo posible un lenguaje claro y accesible y en los casos en que sean de naturaleza compleja, elaborar y distribuir folletos explicativos.
- Elaborar los formularios y medios de declaración y distribuirlos oportunamente, informando las fechas y lugares de presentación.

- Señalar con precisión, en los requerimientos dirigidos a los contribuyentes los documentos y datos e informaciones solicitados por la Administración Tributaria.
- Difundir los recursos y medios de defensa que puedan hacerse valer contra los actos dictados por la Administración Tributaria.
- Efectuar en distintas partes del territorio nacional reuniones de información, especialmente cuando se modifiquen las normas tributarias y durante los períodos de presentación de declaraciones.
- Difundir periódicamente los actos dictados por la Administración Tributaria que establezcan normas de carácter general, así como la doctrina que hubieren emitido sus órganos consultivos, agrupándolas de manera que faciliten su conocimiento.
- Implementar mecanismos que faciliten el cumplimiento voluntario y espontáneo por parte de los contribuyentes.
- Establecer estrategias para mejorar el control del cumplimiento voluntario que sean innovadoras y acordes con la complejidad y diversidad de las operaciones que en la actualidad se realizan.
- Implementar campañas de fiscalización para verificación del cumplimiento de los deberes formales por parte de los contribuyentes, charlas, talleres, contacto directo con los ciudadanos en centros comerciales, se apoya en la estrategia de difusión por los medios disponibles para ello, tales como, radio, televisión, portales digitales, de los operativos que se realizarían.
- Es oportuno acotar que la eficacia de una estrategia se puede medir en tanto ésta logre los objetivos propuestos en el período estipulado. De acuerdo a esta consideración, la estrategia más efectiva, a criterio de las investigadoras, es la de fiscalización para verificar el cumplimiento de los deberes formales de los contribuyentes.

La sostenibilidad se utiliza básicamente para denotar el bienestar de una o varias personas en un tiempo y si éste se puede mantener a través del tiempo. Un estilo de vida, una política, una manera de desarrollar las cosas son sostenibles si no generan consecuencias negativas en la mayor cantidad de población de un país. Debido principalmente a las fluctuaciones en los ingresos y los diferentes gastos que presentan cada país, además de la necesidad de financiamiento para el cumplimiento de compromisos en caso de déficit se hace necesario observar la sostenibilidad fiscal de los gobiernos.

La sostenibilidad fiscal es un término que se presenta sobre la base de una analogía del comportamiento de los hogares y su restricción presupuestaria, así las políticas de un país se definen como fiscalmente sostenible si conducen a una situación en la que el país puede satisfacer su restricción presupuestaria (Díaz, Izquierdo y Panizza, 2004).

Sin embargo, Mendoza (2003) indica que, se trata de una definición imprecisa de la sostenibilidad y propone que la “verdadera” restricción presupuestaria es una identidad contable que, por definición, siempre se cumple. Es decir, un gobierno, por ejemplo, puede decidir para satisfacer su restricción presupuestaria al no pagar (a través de plano por defecto) o al inflar su deuda. En este sentido, cualquier análisis de la sostenibilidad fiscal refleja en última instancia un juicio de valor sobre el costo y los beneficios de los mecanismos de ajuste alternativos. Así, el análisis de sostenibilidad estándar supone implícitamente que los ajustes a través del nivel y la composición de los ingresos fiscales o gasto primario son preferibles a los ajustes por defecto o la inflación (Mendoza, 2003).

La sostenibilidad está considerada como la solvencia fiscal, definida en el sentido estricto como la política fiscal corriente que puede ser mantenida sin elevar los impuestos, cortar los gastos, o recurriendo a la monetización o repudiando la deuda pública (Hernández Cáceres, 2004). De la misma forma, Díaz, Izquierdo y Panizza (2004) expresan que, la solvencia es vista como una situación, en la cual los gastos y los ingresos satisfacen la restricción presupuestaria inter-temporal, lo que principalmente indica que las políticas son insostenibles cuando guían a la insolvencia. Es así como se plantea que para que una situación sea sostenible esta debe cumplir con dos condiciones:

- Un país puede satisfacer su actual restricción presupuestaria del período sin tener que recurrir al no pago de la deuda o excesiva monetización de la deuda
- Un país no mantiene la acumulación de deuda, sabiendo que un importante ajuste futuro será necesario un con el fin de ser capaz de pagar su deuda (Ibídem, 2004: 6).

La sostenibilidad fiscal principalmente está referida a la política que un gobierno desarrolla en razón del endeudamiento, Ochoa, Seijas y Zavarce mencionan que:

“Una política fiscal es sostenible cuando la trayectoria de ingresos y gastos de un gobierno no conduce a una acumulación excesiva de pasivos, definida en términos de la disposición de los inversionistas a adquirir deuda

pública en los mercados voluntarios de crédito. Esto último ocurrirá cuando el horizonte de ingresos netos del gobierno permita pagar el acervo de deuda que se encuentra en manos de los inversionistas” (Ochoa et al, 2002: 13).

Esencialmente la capacidad de pago de la deuda contraída por un gobierno viene dada por la capacidad de generar superávit primario⁶, esto permite en segunda instancia tener capacidad de cubrir los servicios de deuda. En el caso de la existencia de un déficit primario (gastos mayores que ingresos), el gobierno tiene la capacidad de cubrir los servicios de deuda o pagos de intereses a través de la colocación de bonos o el incremento de la base monetaria.

La base de la sostenibilidad fiscal en el sector público es la restricción presupuestaria gubernamental, de acuerdo con Burnside (2005) ésta se expresa, como se muestra en la expresión 1.

$$\text{Emisión neta de deuda} = \text{pago de intereses} - \text{balance primario} - \text{señoraje} \quad (1)$$

La emisión neta de deuda es ingresos brutos de la emisión de nueva deuda menos los pagos de amortización efectuados en el periodo. Esto matemáticamente es expresado como se muestra en la fórmula 2.

$$B_t - B_{t-1} = I_t - X_t - (M_t - M_{t-1}) \quad (2)$$

Dónde:

- B_t es la cantidad de deuda pública al final del periodo t.
- I_t es el pago de intereses del periodo t.
- X_t es el balance primario.
- M_t es la base monetaria al final del periodo t.

Lo que se puede identificar básicamente es la generación de superávits o déficits primarios adecuados para la cobertura de los intereses o el servicio de deuda. Cuando dichos superávits o déficits no son los requeridos, se puede estimar un crecimiento de la deuda y la cobertura de la deuda a través de la base monetaria (Lázzaro y Contreras, 2007).

Es necesario tomar en cuenta la connotación temporal que presenta la restricción presupuestaria gubernamental, en relación al déficit presupuestario, Burnside (2005) concluye que:

- Este no tiene por qué ser inflacionario, estos dependen de cómo están financiados a través del tiempo de duración de cada gobierno, en oposición a como éste está financiado en un determinado período.

- Los déficits primarios que no son cubiertos por los superávits primarios inevitablemente en el futuro llevan a la inflación.
- La falta de coordinación entre política monetaria (principalmente el incremento de la base monetaria) y política fiscal pueden llevar a resultados perversos, debido a que las acciones de la autoridad monetaria pueden decantar en resultados inflacionarios peores cuando no coordina con la autoridad fiscal.

Lázzaro y Contreras (2007) enmarcan a la deuda pública como la acumulación de los déficits fiscales pasados, los balances presupuestarios incorporan como gastos el pago de intereses por la deuda pública vigente. Los referidos autores coinciden en que los desequilibrios fiscales sistemáticos se traducen en presiones futuras de gastos en intereses.

Horne (1991) indica que, a través del enfoque inter temporal, exceptuando consideraciones monetarias, el valor de la deuda gubernamental debe ser igual al valor presente de los superávits futuros, conocido también como solvencia del gobierno y que, en caso de no cumplir esta condición, se requeriría una porción creciente de la deuda pública para financiar el pago de intereses sobre la deuda pasada. También el citado autor plantea que una forma de estudiar la sostenibilidad fiscal es la razón deuda pública/PIB. Un incremento prolongado de esa razón no implicaría necesariamente la insolvencia del gobierno si, por ejemplo, la tasa de crecimiento del producto es mayor que la tasa de interés real.

Adicionalmente, aún si las tasas de interés son muy superiores a las de crecimiento del PIB y el gobierno tiene inicialmente un déficit presupuestario primario, los agentes pudieran creer que el gobierno logrará pronto generar superávits primarios suficientes para satisfacer sus obligaciones futuras de servicio de la deuda, evitando presiones sobre la tasa de interés exigida y, por lo tanto, reduciendo las posibilidades de un incremento en el nivel de gasto (Horne, 1991: 2).

Al respecto, Lázzaro y Contreras (2007) concluyen que el planteamiento, antes realizado, va de la mano con los resultados mostrados por los países industrializados en la década de los ochenta, que pese al aumento constante de la razón deuda pública/PIB estos evolucionaban a la solvencia fiscal o su fortalecimiento. La condición de transversalidad fiscal, entendida como la restricción que limita la deuda a no crecer más rápido que la tasa de interés, se reflejaría en economías con déficit global permanente, pero con pequeños superávits primarios capaces de cubrir una fracción de los costos por intereses de la deuda.

Para evaluar la sostenibilidad fiscal a través de las políticas fiscales se lo hace con indicadores que puedan ser comparables. Los indicadores fiscales deben mandar señales claras sobre si una determinada política fiscal conduce a una rápida acumulación de deuda y debe medir el ajuste necesario para el alcance de una trayectoria sostenible de endeudamiento (Ochoa, Seijas, y Zavarce, 2002).

Para obtener un “verdadero” indicador de sostenibilidad lo que se hará es, a través de los conceptos ya indicados (contabilidad fiscal), transformarlos en operacionales (Talvi y Végh, 2000). Primero, se computa la restricción presupuestaria inter temporal del gobierno a través de la ecuación 3.

$$M_t = \frac{(1+r)}{1+\theta} \left[\pi_{t-1} + s_t - \tau_t - c_t \right] \quad (3)$$

Considerando que puede ser reescrito como , debido a que se lo entiende como el déficit primario.

La implementación del déficit primario permanente como del déficit primario actual acarrear imprecisiones en los resultados de política fiscal, aun cuando la política sea sostenible, el indicador podría arrojar resultados de insostenibilidad. Así con el objetivo de encontrar un resultado confiable, Talvi y Végh (2000) recomiendan, sustituir el balance primario por el balance estructural primario con el objetivo de descontar el efecto de las fluctuaciones, para ello se debe calcular individualmente los ingresos, luego se relacionan sus variaciones frente a las del PIB, y se calcula su elasticidad frente a la producción total de la economía nominal obteniendo los resultados estructurales. Dicho proceso se repite para el análisis de los ingresos de las ventas y para los gastos, consecutivamente se calcula el componente de endeudamiento, para obtenerlo, se analiza por separado el stock de deuda interna, el stock de deuda externa y los intereses derivados del endeudamiento.

El desarrollo de indicadores de sostenibilidad fiscal, permite apreciar las economías de los países, además de admite que se evalúe la política fiscal y los instrumentos utilizados por cada gobierno con el afán de la estabilización y sostenibilidad de la política. Lázzaro y Contreras (2007) proponen que “los resultados sugieren un aprendizaje en cuanto al manejo de la política fiscal implementada como consecuencia de los shocks positivos en los precios del petróleo”, esencialmente debido a que este aprendizaje permite generar combinaciones de políticas ya sea para aumentar el espacio de maniobras

fiscales a través de una generación sistemática de excedentes en el resultado primario, o también estímulos a la diversificación de la economía⁸ que permita el sostén de la misma.

La sostenibilidad fiscal en el Ecuador es un tema que requiere un análisis, principalmente, por el hecho de ser una economía que depende de los ingresos por la venta de recursos naturales que en su gran mayoría son petroleros. El desarrollo de indicadores de sostenibilidad que permitan dilucidar y analizar las medidas fiscales tomadas en el país se torna imperante, necesariamente en el caso de requerir ajustes en post de la sostenibilidad deseada.

Ecuador, presenta una característica esencial cuando se realiza un análisis dentro de la restricción presupuestaria gubernamental y que lo diferencia del resto de países, el hecho de no poseer moneda propia y que carezca prácticamente de política monetaria hace que la única herramienta de acción que posee el gobierno central sea la política fiscal.

Los análisis de sostenibilidad fiscal del Ecuador, evidencian la postura fiscal del país, la que presenta una mejora sustancial en los últimos años (2015 – 2019), al introducir incertidumbre en el ingreso por impuestos que percibe el gobierno nacional, basado en la probabilidad de que exista una crisis en un futuro cercano, la cual se hizo positiva con la actual pandemia que azota al mundo, la Covid - 19. La crisis por la que atraviesa Ecuador, se debe en lo fundamental a la falta de flexibilidad en el gasto primario por parte del gobierno central, y aún más a la volatilidad en los ingresos del gobierno que dejan el país desarmado ante shocks externos.

Debido a las razones planteadas anteriormente, la política fiscal debe ser analizada exhaustivamente con el objetivo de alcanzar su sostenibilidad, es por eso que, al utilizar índices agregados, que engloban todas las variables que se manejan y se pueden manejar, permite tener un planteamiento generalizado del estado de la política fiscal. Además de ser tan solo un número, el Indicador para el análisis de sostenibilidad, al ser compuesto por diferentes variables fiscales, deja observar el comportamiento de cada una de ellas y propone la manipulación de cada una de ellas con el objetivo de llegar a la sostenibilidad de la política fiscal.

El déficit fiscal y sostenibilidad fiscal es notorio por el crecimiento en el gasto y la inversión gubernamental que se lleva por el Estado, por lo que el apoyo de los e-Gobierno es de vital importancia, para menguar las necesidades de financiamiento que presenta el gobierno central. Es notorio que los ingresos crecen, pero no de la manera vertiginosa del gasto y la inversión.

En este contexto se destaca que la política fiscal del Ecuador ha presentado un cambio estructural con respecto a la política planteada en el país a inicios de los años 2000 y con ello es necesario, además, destacar la aún negativa dependencia de la economía ecuatoriana en la producción y exportación de petróleo, así como del precio que alcance el barril del mismo en el mercado internacional.

Coincidente con lo subrayado, se reconoce el ingente gasto e inversión gubernamental, el endeudamiento del gobierno central ecuatoriano que se muestra bastante alto. Las fuentes principales de financiamiento siguen siendo organismos multilaterales, pero se nota un claro crecimiento de fuentes de financiamiento bilaterales como China y sus bancos. Es indudable el cambio en las variables fiscales de ingreso, gasto y deuda del gobierno central. Mientras que el gasto gubernamental en su gran cantidad se centraba en el pago de intereses del servicio de deuda y no era mayor en inversión, al respecto, se aprecia el cambio en el destino del gasto que percibe el gobierno central, mientras que el incremento del gasto gubernamental es palpable en las cifras, el componente de inversión que deviene del ingreso petrolero crece significativamente mientras que el gasto por servicio de deuda se reduce, esto no solo hace referencia a los altos precios del recurso natural, sino también, a un cambio en la concepción del gasto gubernamental.

En cuanto a los ingresos, el gobierno central, se evidencian mayores ingresos por los altos precios del crudo en los mercados internacionales, pero la presión fiscal aumenta lo que indica una mayor recaudación tributaria. Un comportamiento similar al del ingreso y del gasto es observado, tanto en la deuda externa como la deuda interna, las que se reducen gracias a renegociaciones, aunque es necesario mencionar que la deuda, se vuelve a incrementar debido a los proyectos de inversión del gobierno central y a la crisis económica mundial causada por la pandemia que azota al mundo, “La Covid -19”. Además, la deuda pública externa cambia de acreedores, antes esta estaba centrada en organismos multilaterales internacionales como el Banco Mundial, posteriormente se generalizó para los organismos regionales multilaterales, en especial con China; la deuda pública interna también se incrementa y su mayor acreedor es el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS).

Por otra parte, se destaca que Ecuador, la cultura tributaria está revelando su origen en estos los años, por experiencias pasadas los ecuatorianos especulan que los fondos públicos se despilfarran y no se invierten en bien del pueblo, por este motivo y por la idiosincrasia popular los ecuatorianos optan en la búsqueda de evadir impuestos, sumándole también un sistema de con-

trol débil y permisivo. Estas deficiencias intentan cada vez más, transformar en un contexto de reformas de fondo y forma en el Código Tributario y de un profundo cambio tecnológico en todas las plataformas del Gobierno que intervienen en el procesamiento de las obligaciones tributarias (SRI). Pero lo más importante es que la razón prive sobre la coerción estatal y que los ciudadanos tenga cultura tributaria, puesto que la recaudación tributaria es el principal cimiento de ingresos fiscales para la sostenibilidad fiscal.

Los aportes más significativos para fermentar una cultura tributaria sostenible en Ecuador son los impuestos a la Renta y el IVA, sin embargo, hay otros impuestos que todavía no se los puede recaudar a cabalidad, es importante que el SRI busque mecanismos para mejorar esta recaudación o elimine definitivamente estos impuestos. La proporción de recaudación por intereses de mora y por multas es mayor que la recaudada por RISE, aunque las empresas bajo este régimen conforman casi el 50 del total de empresa en el Ecuador, lo que implica que se debe fomentar una buena cultura tributaria en función de que todos los individuos que conforman la sociedad tomen conciencia y cumplan con sus obligaciones constitucionales y las cumplan, eso ayuda al Estado a cumplir mejor con su rol de satisfacer necesidades públicas.

Es obligación del Estado comunicar, mantener al día sobre los cambios legales y tributarios a toda su sociedad, para así lograr armonía en cuestiones tributarias. Resulta casi imposible detectar cuando se ha incumplido un pago de tributos de manera intencional, sin embargo, otra de las atribuciones del SRI, es la de sancionar en cualquiera de los casos, ya que el desconocimiento de la ley no exime de culpas y como todos los ciudadanos se los debe tratar en un ámbito de igualdad de igual manera se obtiene sanción. Los cambios drásticos que se han dado a nivel de control, reglamentación y sobre todo concienciación deben servir para que los Contribuyentes de todo el país comprendan la importancia de contribuir en el desarrollo de los planes de Gobierno.

3.4.Cultura tributaria apoyada por e-Gobierno para la mejora de la para la sostenibilidad fiscal

La cultura tributaria es una contribución para la construcción colectiva del desarrollo sustentable. en Ecuador ha estado permisible la cultura tributaria entendiéndose ella por “el conjunto de conocimientos, valores y actitudes referidas a los tributos” (sistema nacional integrado de administración tributaria, SENIAT). para forjar cultura tributaria es necesario conocimiento y participación, el conocimiento significa información total y transparente, y la participa-

ción significa hacer que el ciudadano forme parte en el modelo de desarrollo del país, la confianza en las instituciones es vital para la construcción de un vínculo positivo entre los ciudadanos que pagan impuestos y quienes administran y utilizan los recursos, sólo cuando el Estado demuestre firme voluntad de acabar con la corrupción en todos sus aspectos, dejando claro que el sistema será igualmente estricto con todos, y logrará sentar bases para una verdadera cultura tributaria, cuya ausencia hoy evidenciamos.

En tal sentido que se pone en manifiesto hace un aproximado interpretativo de la cultura tributaria, bajo el contexto del Derecho ecuatoriano, el propósito es analizar la cultura tributaria en Ecuador como una contribución para la construcción colectiva del desarrollo sustentable, a objeto de concienciar la ciudadanía para un íntegro cumplimiento de la obligación tributaria en relación con la liquidación de los impuestos.

Vale acotar que la cultura tributaria cada día tiene mayor relevancia en función de la crisis económica actual, y, como medio de ingreso al fisco para que el Estado pueda cumplir sus fines esenciales. La obligación tributaria une al ciudadano contribuyente o responsable con el Estado mediante un vínculo jurídico que lo constriñe al cumplimiento de una prestación,

de dar una determinada suma de dinero, a cambio el contribuyente goza y se ve favorecido por la seguridad y ventajas que el Estado le preste a su trabajo, riqueza y libertad; por medio de las funciones pública (defensa, seguridad, justicia) y de los servicios públicos generales (sanidad, higiene, educación entre otros). La obligación tributaria se hace exigible al sujeto pasivo a partir del momento que se produce el acto o el hecho previsto en la Código Orgánico Tributario vigente.

Se hace preciso señalar que la cultura tributaria no se logra de un día para otro. Para ello es necesario un proceso educativo que vaya formando al contribuyente y al Estado con respecto a la importancia y necesidad de tener impuestos acordados que le permitan cubrir las necesidades del colectivo por medio de su incorporación en el presupuesto nacional, estatal o municipal, con la finalidad de contrarrestar el rechazo que existe o la percepción negativa asociada al uso de los recursos generados por los impuestos recaudados, aunado al hecho de no conocer el destino de los mismos. Esta situación se contrapone con la característica fundamental que debe tener una política fiscal por parte del Estado la cual debe estar revestida de la ética pública, y valores tales como: responsabilidad, solidaridad, transparencia, entre otros.

Bajo esta premisa las interrogantes planteadas son las siguientes: ¿Cuál es la relación existente entre el Estado y los contribuyentes? ¿Para qué establece el Estado la obligación de pagar tributos? ¿Por qué deben pagar los ciudadanos los tributos? A partir de esas interrogantes se analiza la cultura tributaria como una contribución para la construcción colectiva del desarrollo sustentable con los siguientes objetivos específicos:

- a. Establecer la relación entre el Estado y el contribuyente
- b. determinar las razones por las cuales el Estado obliga a pagar tributos
- c. establecer la finalidad de pagar tributos.

En este contexto, se destaca el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, en la Administración tributaria tiene una especial trascendencia en la aplicación de los tributos, especialmente en materia de información y asistencia a los obligados tributarios. En la actualidad las TIC, vienen integrándose en los últimos años de forma imparable en todos los ámbitos de la sociedad y así en las Administraciones Públicas.

El gobierno electrónico es una de las transformaciones digitales que apoyan la sostenibilidad fiscal, permite dar grandes avances obteniendo una cultura tributaria desarrollada. Este desarrollo, además, contribuye en el desarrollo y crecimiento económico, social, cultural, la modernización del Estado y distribución con equidad, así como a desplegar plataformas virtuales de cooperación nivel local, nacional y regional con el fin de aseverar una participación eficiente en la economía mundial; además es una fuente de generación de información, aprendizaje y conocimiento.

Las instituciones públicas adoptan nuevas tecnologías, obteniendo las capacidades necesarias para brindar una completa satisfacción a la ciudadanía. Es por esto que se afirma que un servicio sostenible de gobierno electrónico está relacionado con la habilidad que tiene dicho servicio para centrarse verdaderamente en el ciudadano con la adopción de tecnologías del estado-del-arte para entregar un servicio eficiente, resistente y efectivo y soportar una participación y satisfacción activa desde todos los niveles de usuario. (Delgado & Sanchez, 2018, pág. 259)

En general las teorías que aportan la participación ciudadana, el uso de la tecnología y la comunicación, elementos de gobierno electrónico y abierto, se direccionan a incrementar la democracia, es por esto que la participación crea vínculos de interacción entre gobierno y ciudadanos. La participación ciudadana tiene gran importancia en los medios electrónicos, dando transparencia en

la gestión pública, con su intervención de manera democrática. En el gobierno electrónico un pilar fundamental que contribuye al nuevo paradigma, son los formatos abiertos que consiste en brindar información a la ciudadanía para brindar nuevos conocimientos en la simplificación de trámites y transparencia de información en la gestión pública. Las principales características de gobierno abierto apuntan a:

- Innovar la gestión pública, transparencia y acceso a la información a través de la herramienta de gobierno electrónico del sector público.
- Proveer la participación ciudadana en la implementación de estrategias y formar parte de la toma de decisiones.
- Promover la participación de todos los involucrados como: ciudadanía, sector público y privado.

Algunas implicaciones devenidas del gobierno electrónico y ya consolidadas en el gobierno abierto son:

- Transparencia: La información deberá ser confiable y precisa, de libre acceso a la ciudadanía y de carácter gratuito.
- Participación: En este proceso se involucrará a la ciudadanía a través del uso de la tecnología para la toma de decisiones y demás procedimientos.
- Rendición de cuentas: Informar a la ciudadanía de los proyectos y avances de la institución pública.

Se aporta a la importancia de las características y pilares del gobierno abierto encaminados a generar nuevos paradigmas, que contribuyen a los intereses de la participación ciudadana con la transparencia, generando confiabilidad de información. El gobierno electrónico entrega beneficios personalizados a la ciudadanía en general, podemos mencionar los siguientes: terminar con las barreras del tiempo y espacio: fortalecer en las comunicaciones, acceso al derecho de información, implementación de la participación ciudadana, esto suma a la mayor calidad de vida de la ciudadanía.

En el gobierno electrónico las herramientas tecnológicas que lo hacen posible, como sitios web, aplicaciones móviles, redes sociales y dispositivos móviles, entre otros, contribuyen a alcanzar múltiples objetivos gubernamentales como aumentar la eficiencia, la eficacia y la calidad en la atención del servicio público. De acuerdo a lo expuesto por los autores, el gobierno electrónico contribuye de manera directa y fundamental con sus herramientas para el

desarrollo de la gestión pública en la satisfacción con resultados de calidad en el servicio a la ciudadanía.

Las principales reformas legislativas llevadas a cabo en este campo, han tenido su origen en la elaboración y modificación de leyes, decretos y demás documentos normativos, destinadas a adaptar a los entes y Administraciones Públicas a las nuevas directrices exigidas por los cambios económicos, sociales, culturales, etc., que trae consigo el uso de las TIC. En la Administración tributaria, las TIC han sido pioneras en las relaciones entre la Administración y los obligados tributarios en las últimas décadas, tanto en la información y asistencia facilitada a los obligados tributarios como en la presentación de declaraciones tributarias, así también, como instrumento del pago electrónico de los tributos o de presentación de reclamaciones y sugerencias o de recursos.

En este sentido, las TIC se convierten en una herramienta inestimable en la gestión de la Administración Tributaria. La administración tributaria y las TIC, además de desarrollar los servicios tributarios ofrecidos a través de internet, la administración tributaria se ha centrado en potenciar el acceso a los nuevos medios y a la participación electrónica de los contribuyentes (Serrano Antón, 2010, pág. 159). La base del uso de las TIC en el seno de la administración en su relación con los obligados tributarios se encuentra en el principio de eficacia en el servicio a los intereses generales.

En este sentido, las TIC permiten sin duda, agilizar la tramitación de los procedimientos, a la vez que facilitan una mayor transparencia de los mismos, al simplificar el acceso a los obligados tributarios de su estado de tramitación. La introducción de las TIC, en el ámbito tributario ha supuesto un nuevo modelo de funcionamiento, en el que ha surgido una administración más abierta y comunicativa, que, al proveer más información sobre sus funciones y sus competencias, y al obtener una mayor agilización en sus trámites, has alcanzado una trascendental cercanía con los obligados tributarios.

La aplicación de los tributos abarca todo el proceso tributario, en donde la información y asistencia a los obligados tributarios ocupan un papel trascendental para el buen funcionamiento del sistema tributario, ya que su correcta y adecuada prestación es de vital importancia para que los obligados tributarios como colaboradores necesarios que son para la Administración tributaria puedan proceder de modo correcto en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias. Al respecto, el uso de las TIC por la Administración tributaria para dar cumplimiento al deber de información y asistencia a los obligados tributarios ha traído consecuencias positivas tanto

para la Administración tributaria como para los obligados tributarios. Dichas tecnologías han permitido innovar en las labores y servicios prestados por la Administración, además de facilitar la interconexión de la información haciendo así posible su reutilización.

En este contexto, la introducción de las TIC en el ámbito de la Administración tributaria ha supuesto un nuevo modelo de funcionamiento, en el que ha surgido una Administración más abierta y comunicativa, que, al proveer más información sobre sus funciones y sus competencias, y al obtener una mayor agilización en sus trámites, has alcanzado una trascendental cercanía con los obligados tributario. Las TIC, permiten que los obligados tributarios accedan a las diferentes prestaciones de la Administración, en cualquier momento y desde cualquier lugar, disminuyendo así los costes indirectos, y facilitando tanto la gestión Administrativa como la de los ciudadanos en el cumplimiento de sus deberes.

Basado en lo antes referido, se destaca que el gobierno electrónico con la participación ciudadana contribuye a la toma de decisiones también por parte de la ciudadanía en relación al gobierno. En este contexto, la participación ciudadana se establece como un instrumento de desarrollo, a través del cual las personas que son parte de la sociedad pueden empoderarse e involucrarse en las decisiones que los gobiernos llevan a cabo, en cuanto a materia de administración y gestión pública.

Los fundamentos de participación ciudadana permiten profundizar en principios básicos de la democracia a tener en cuenta en la clasificación de participación ciudadana como: la interacción entre gobierno y ciudadanos, los mecanismos de rendición de cuentas e información transparente. Es decir, la participación ciudadana establece la relación entre el gobierno y la ciudadanía aportando al desarrollo de las instituciones públicas acorde a las necesidades.

La participación ciudadana, por ser esta forma de gobierno la que reconoce una relación de derechos basada en la libertad e igualdad que se traduce al involucramiento de los ciudadanos en los asuntos del Estado. Es importante en un Estado que se reconozca la participación ciudadana, es decir la libre expresión los derechos de los habitantes.

La dimensión ciudadanía digital, implica crear responsabilidad en los ciudadanos para el desarrollo nacional, regional y local accediendo por medios digitales a información necesaria, participando en la administración de los recursos verificando si el gobierno cuenta con necesidades primordiales. La ciudadanía juega un papel primordial interviene en las actividades públicas y más

aún si esto se relaciona con el mundo digital brindando mayor facilidad y generando beneficios en los procesos administrativos.

La presencia de la ciudadanía y su relación con el gobierno electrónico encamina a la transparencia con la ciudadanía, dando a conocer la información y también implementar la participación ciudadana. Como resultado inmediato se tiene un gobierno transparente, debido a que el procedimiento se muestra de manera sencilla y clara garantizar la rendición de cuentas.

La transparencia es parte de la administración pública que permite dar a conocer la información que se está manejando dentro de una institución pública. Brindar servicios a la ciudadanía con calidad es fundamental por ello la calidad es un elemento conducente a la satisfacción al cliente la eficiencia se podría definir una buena atención al usuario donde se brinde un servicio de calidad que solucione su problema de manera inmediata, a esto se le denomina eficiencia porque está utilizando el tiempo y recursos necesarios (Cordero, 2019, pág. 23). Se puede aportar que la calidad de servicio en una institución depende de los valores adoptados y la cultura organizacional de los servidores que la conforman cumpliendo con las expectativas de la ciudadanía.

3.5. Prácticas innovadoras desde los e-Gobierno para afrontar el déficit fiscal

En la actualidad las TIC, vienen integrándose en los últimos años de forma imparable en todos los ámbitos de la sociedad y así en las Administraciones Públicas. e-Gobierno constituyen prácticas innovadoras para afrontar el déficit fiscal para afrontar el déficit fiscal, por su parte, las reformas legislativas llevadas a cabo en este campo, han tenido su origen en la elaboración y modificación de leyes, decretos y demás documentos normativos, destinadas a adaptar a los entes y Administraciones Públicas a las nuevas directrices exigidas por los cambios económicos, sociales, culturales, etc., que trae consigo el uso de las TIC.

En la Administración tributaria, los e-Gobiernos como parte de la transformación digital, han sido pioneros en las relaciones entre la Administración y los obligados tributarios en las últimas décadas, tanto en la información y asistencia facilitada a los obligados tributarios como en la presentación de declaraciones tributarias, así también, como instrumento del pago electrónico de los tributos o de presentación de reclamaciones y sugerencias o de recursos. En este sentido, las TIC y fundamentalmente los e-Gobiernos, se convierten en una herramienta inestimable en la gestión de la Administración Tributaria. La administración tributaria y las TIC, además de desarrollar los servicios tributarios ofrecidos

a través de internet, la administración tributaria se ha centrado en potenciar el acceso a los nuevos medios y a la participación electrónica de los contribuyentes (Serrano Antón, 2010, pág. 159).

La base del uso de los e-Gobiernos en el seno de la administración en su relación con los obligados tributarios se encuentra en el principio de eficacia en el servicio a los intereses generales. En este sentido, los e-Gobierno, los Gobiernos abiertos y todas las acepciones desde las TIC, permiten sin duda, agilizar la tramitación de los procedimientos, a la vez que facilitan una mayor transparencia de los mismos, al simplificar el acceso a los obligados tributarios de su estado de tramitación.

La introducción de las TIC, en el ámbito tributario ha supuesto un nuevo modelo de funcionamiento, en el que ha surgido una administración más abierta y comunicativa, que, al proveer más información sobre sus funciones y sus competencias, y al obtener una mayor agilización en sus trámites, has alcanzado una trascendental cercanía con los obligados tributarios. La aplicación de los tributos abarca todo el proceso tributario, en donde la información y asistencia a los obligados tributarios ocupan un papel trascendental para el buen funcionamiento del sistema tributario, ya que su correcta y adecuada prestación es de vital importancia para que los obligados tributarios como colaboradores necesarios que son para la Administración tributaria puedan proceder de modo correcto en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

Al respecto, el uso de las TIC por la Administración tributaria para dar cumplimiento al deber de información y asistencia a los obligados tributarios ha traído consecuencias positivas tanto para la Administración tributaria como para los obligados tributarios. Dichas tecnologías han permitido innovar en las labores y servicios prestados por la Administración, además de facilitar la interconexión de la información haciendo así posible su reutilización.

En este contexto, la introducción de las TIC en el ámbito de la Administración tributaria ha supuesto un nuevo modelo de funcionamiento, en el que ha surgido una Administración más abierta y comunicativa, que, al proveer más información sobre sus funciones y sus competencias, y al obtener una mayor agilización en sus trámites, has alcanzado una trascendental cercanía con los obligados tributario. Las TIC, permiten que los obligados tributarios accedan a las diferentes prestaciones de la Administración, en cualquier momento y desde cualquier lugar, disminuyendo así los costes indirectos, y facilitando tanto la gestión Administrativa como la de los ciudadanos en el cumplimiento de sus deberes.

Facetas de desarrollo e implementación de transformación digital para la **Cultura Tributaria en Manabí**

Capítulo 4

GOBIERNO ELECTRÓNICO PARA
FORTALECER LA CULTURA
TRIBUTARIA DESDE EL ENFOQUE DE
TRANSFORMACIÓN DIGITAL



SABEREC 5.0

GOBIERNO ELECTRÓNICO PARA FORTALECER LA CULTURA TRIBUTARIA DESDE EL ENFOQUE DE TRANSFORMACIÓN DIGITAL

En este capítulo se abordan aspectos distintivos de la construcción del e- Gobierno electrónico respecto de la incorporación de TIC en la cultura tributaria. Se destaca la Construcción del e - Gobierno y la transformación del estado para fortalecer la cultura tributaria desde el enfoque de transformación digital, se describen los e- Gobierno y la modificación de las fronteras entre la tributación pública y privada. Luego se especifica la importancia que reviste la educación tributaria sustentada en e-Gobierno para disminuir la elusión y evasión tributaria. Se exponen problemas estratégicos de la construcción del e-Gobierno para la mejora de la Cultura Tributaria en Manabí, Ecuador y se realiza una evaluación del avance en la construcción del e-Gobierno como transformación digital para el desarrollo de la cultura tributaria en Manabí, Ecuador.

4.1. Aspectos distintivos de la construcción del e- Gobierno electrónico respecto de la incorporación de TIC en la cultura tributaria

Delimitar los aspectos comunes que plantea la incorporación de TIC en la cultura tributaria respecto de las experiencias son aspectos distintivos de la construcción de los e-Gobierno, como parte de la transformación digital que se lleva a cabo en Manabí Ecuador. El entusiasmo generado por los avances experimentados por la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y comunicaciones, en particular la puesta en línea de sus comunicaciones con proveedores y clientes y su operación en tiempo real, llevó a muchos personeros a pensar que la modernización de la cultura tributaria consistía básicamente en la aplicación de la experiencia en el sector privado al sector público. Se trata, en consecuencia, de reconstruir el estado como si fuera una fábrica de servicios públicos.

En este contexto, parece haberse encontrado la receta que permitiría que el estado transitara rápidamente hacia el escenario de la plena eficiencia del uso de los recursos públicos. No obstante, la experiencia ha hecho evidente que la construcción del gobierno electrónico plantea un desafío de naturaleza diferente, el cual exige una reformulación de las líneas de trabajo y los instrumentos de la puesta en línea.

¿Cuáles son los aspectos distintivos de la cultura tributaria para el impulso del gobierno electrónico en contraposición con la empresa? La demarcación fundamental deriva de la compleja estructura de objetivos de la cultura

tributaria: el gobierno es la autoridad más alta que protege el bienestar y la vida de los ciudadanos y la administración pública debe garantizar e impulsar una vida y una calidad de vida bien organizada, estructurada y protegida en los marcos de una cultura o sociedad común. En fuerte contraste con el dominio del comercio, la gobernabilidad debe asegurar que ningún derecho básico se imponga a los otros y, en consecuencia, el gobierno debe buscar respuestas equilibradas y tender puentes entre demandas contradictorias. Por ello, normalmente, el resultado es una solución compleja que plantea requerimientos igualmente complejos a los del rediseño gubernamental.

Se destaca también el énfasis necesario en las normas que contribuyen a evitar el predominio de un derecho sobre otro. Ello explica el alto grado de estructuración legal del trabajo administrativo, que busca garantizar la transparencia y la rendición de cuentas. La ley representa una primera modalidad que contribuye a mantener el equilibrio entre los objetivos básicos, una segunda está dada por las maneras de alcanzar compromisos. El peso de la racionalidad no instrumental a través de todo el sector público es grande. Ese modo de ejercer la gobernabilidad tiene como consecuencia que, en general, la decisión administrativa involucre a mucha gente. Más aún, en las agencias públicas la mayor parte de los trabajos sólo puede ser desarrollada en cooperación con otras agencias (Wimmer et al., 2001, 4).

Las estructuras administrativas tienen muchas otras funciones adicionales propias de su naturaleza, como son proteger los derechos de los ciudadanos y asegurar que los procesos tengan lugar de acuerdo con la ley, funciones que no pueden ser sacrificadas en beneficio de los procesos de optimización. En tal sentido, concebir el gobierno como una suerte de planta de producción que transforma insumos en productos pierde de vista aspectos importantes de su misión (Wimmer et al., 2001, 4). Por tanto, para entender adecuadamente la esencia de la actividad gubernamental, no es suficiente ver al gobierno como un grupo de agencias que proporcionan servicios.

En este contexto, conviene destacar las diferencias existentes entre las agencias públicas proveedoras directas de servicios públicos, que presentan algunas características que las asemejan al sector privado, y la administración central del estado. Entre las primeras se pueden mencionar, a manera de ejemplo, los casos de las agencias de impuestos, aduanas, servicios de salud, etc. La administración central plantea problemas y particularidades más importantes.

4.2. Construction del e - Gobierno y la transformación del estado para fortalecer la cultura tributaria desde el enfoque de transformación digital

La construcción del gobierno electrónico en los procesos de transformación organizacional y de reforma del estado para fortalecer la cultura tributaria desde el enfoque de transformación digital, es un tema de continuo debate. En la discusión internacional se utiliza el concepto de trastienda (back office) para designar las operaciones internas de una organización que sostiene los procesos fundamentales (core processes) y no son accesibles ni visibles para el público e- Gobierno y la modificación de las fronteras entre la tributación pública y privada, así mismo se pone de manifiesto en la cultura tributaria, donde la transparencia es un indicador predominante.

La implementación del e-gobierno va de la mano de un buen número de reformas de la trastienda. Por una parte, el e-gobierno ayuda a llevar a cabo dichas reformas, mientras que, por la otra, el e-gobierno requiere esas reformas para ser exitoso. Por su parte las TIC, influyen tanto en la eficiencia como en el cambio organizacional en la medida en la que aumentan la capacidad de implementar la flexibilidad en el trabajo; proveen de herramientas para una toma de decisiones más efectiva y colaborativa y la prestación de servicios, y crean oportunidades para repensar los procesos tradicionales.

A menudo ocurre que se incorporan las nuevas TIC en las estructuras organizacionales existentes sin un análisis de las posibilidades de mejorar esas estructuras. De esa manera, se pierde buena parte de las potencialidades que trae consigo la construcción del e-gobierno como parte de la transformación del estado para fortalecer la cultura tributaria desde el enfoque de transformación digital. Es así como, por ejemplo, los portales de algunas agencias y entidades han representado a menudo un simple reordenamiento de la información existente y no han implicado un cambio fundamental en los procesos y procedimientos, ni en la creación de marcos de efectiva colaboración entre las instituciones. La experiencia de los sectores público y privado refuerza la percepción de que las nuevas tecnologías deben ser consideradas como un aspecto del paquete de reformas que permite a las organizaciones alcanzar mayor eficiencia y los demás objetivos de la gobernanza.

La introducción a pequeña escala de las TIC como parte de la transformación del estado para fortalecer la cultura tributaria desde el enfoque de los e-Gobiernos como es, se basa en el desarrollo de un sitio web como una publicación o canal de servicio adicional, no requiere cambios organizacionales importantes; no obstante, esto cambia cuando los sitios web comienzan a ofrecer servicios más complejos.

El desafío se profundiza cuando la provisión de servicios sin fisura implica un cierto desorden de funciones dentro de la administración; cuando se incita a las organizaciones a trabajar en conjunto para entregar servicios de acuerdo con las necesidades de los ciudadanos y no de acuerdo con sus divisiones internas. Los requerimientos para compartir información dificultan la rendición de cuentas. Del mismo modo, los procesos de reestructuración pueden modificar los equilibrios entre las distintas áreas funcionales, o entre la oficina central y las locales. Compartir información y la integración de las bases de datos puede mejorar el desempeño de los servicios y ahorrar costos considerables, pero, al liberar fuerza de trabajo, generan resistencias que hacen necesaria una inteligente cooperación con los funcionarios. Desde un punto de vista global, se requieren cambios organizacionales para armonizar procesos de trabajo, mejorar la coordinación y la colaboración entre las organizaciones. Esta discusión ha llevado a Jane Fountain (2001) a desarrollar el concepto de agencias virtuales, definidas como organizaciones conectadas por computadoras en red y vinculadas en la pantalla por medio de interfaces basadas en la web y que presentan una imagen sin fisuras al mundo exterior.

El concepto “agencia virtual”, en los términos de Fountain, permite distinguir al menos cuatro

formas diferentes de puesta en operación de Internet y tecnologías relacionadas por las agencias gubernamentales. Agencias que han producido portales individuales (single-agency websites) que ponen a disposición de cualquier persona en el mundo información gubernamental a través de una conexión de Internet y un navegador. En general, estos sitios tienen poco impacto en la estructura interna, la cultura y la estructura de poder de la agencia (Fountain, 2001, 99).

Portales inter agencias desarrollados por grupos de agencias vinculados con clientes comunes. Estas agencias virtuales utilizan la conectividad de la web para localizar conjuntamente la información y las transacciones de varias agencias en un sitio de la red. La integración de la información entre las agencias se focaliza en las decisiones respecto del diseño del sitio en la red.

Se facilita la ubicación de la información sin importar su localización efectiva, sin que se modifiquen o integren los back channels, sus procedimientos o culturas.

El tercer tipo de sitio es la red interna (Intranet) dentro de una agencia; es más complicada que el segundo tipo, pues requiere integrar programas de desempeño y otros arreglos estructurales (Fountain, 2001, 100). La agencia virtual puede consistir en un grupo de agencias que integran algunas de sus actividades, tanto en la web como detrás de ella, entre las estructuras de las agencias y a través de ellas. En este nivel, Internet es el catalizador y facilitador del proceso de reestructuración de la agencia, los sistemas de información y los procedimientos para alcanzar una integración parcial en la red de agencias involucradas.

Este nivel requiere mucho cambio operacional, político e institucional, y pone en evidencia las barreras institucionales para las redes entre agencias (Fountain, 2001, 100).

Sobre esta base, es posible reconceptualizar el gobierno electrónico. En efecto, el concepto estado virtual denomina un gobierno que está organizado, de manera creciente, en forma de agencias virtuales, redes entre agencias y redes público privadas cuya estructura y capacidad dependen de Internet y de la web. Se puede hablar de estado virtual a medida que el estado se estructura cada vez más en red a través de sistemas de información, arreglos entre agencias, asociaciones público privadas, acuerdos intergubernamentales que asocian actores federales, estatales, locales, sin fines de lucro y privados, y servicios basados en la web que vinculan los portales de cientos de organizaciones. El flujo de información y comunicación tiene lugar cada vez más a través de la web, en lugar de en los canales burocráticos y otros canales formales.

En consecuencia, el estado virtual consiste en agencias virtuales superpuestas a la estructura burocrática formal. Ese estado se separa del estado burocrático cuando las instituciones formales que estructuran la supervisión y los procesos presupuestarios se modifican para alinearse con la lógica de las redes de formulación de política basadas en la web. El concepto virtual remite a la capacidad que aparece sin fisuras, pero que existe a través de la transferencia y el compartir rápido de capacidad de varias unidades y agencias discretas. En este contexto la virtualidad es una función de la integración aparentemente sin fisuras de partes diferentes, jurisdiccionalmente separadas y, a menudo, geográficamente dispersas. La reestructuración de los servicios

e información de las agencias en portales dificulta a los ciudadanos saber con cuál agencia están operando.

Más aún, la distinción entre gobierno y sector privado (business) se desdibuja en la red, pues cada vez más tanto el sector público como el privado entregan los servicios de gobierno a través de los mismos portales. Jane Fountain, en su libro *Building the Virtual State* (2001), inserta el tema de la computación en red en la discusión sobre los problemas institucionales de la gobernabilidad y de las organizaciones.

Al respecto, se subraya que, pese a la retórica de la “postburocracia”, esta máquina administrativa y, dentro de ella los servidores públicos de carrera, continúa siendo un intermediario esencial entre los ejecutivos públicos elegidos y la sociedad. Transforma las decisiones, a menudo vagas y ambiguas, del ejecutivo, del poder legislativo y del judicial en reglas y programas operacionales y organizacionales. Sus atributos y vitalidad son, más que nunca, de importancia crucial para el gobierno y, en último término, para los ciudadanos. En una sociedad y economía industrializadas, el estado es central para la vida política contemporánea (Fountain, 2001, 44). Reconoce, al mismo tiempo, que las tecnologías de la información pueden cambiar la estructura de las organizaciones. Sin embargo, el tema es entender cómo se utilizan dichas tecnologías y cómo interactúan dichos usos en la práctica con las estructuras organizacionales.

Citando a Herbert Simon, Fountain subraya que las jerarquías, como formas estructurales, organizan y posibilitan la desagregación de problemas complejos. La habilidad de factorizar problemas complejos, asignar factores a especialistas para su resolución y recombinar luego las soluciones parciales es la razón principal por la cual la organización burocrática supera a otras formas de organización complejas [...] Las estructuras en red pueden factorizar y desagregar problemas complejos; pero el orden provisto por la jerarquía tendrá que ser reemplazado por procesos de ajustes recíprocos significativos, quizás incluso dominantes, u otras reglas.

Un tipo diferente de coordinación y control tendrá que reemplazar a la jerarquía. Aunque Internet y la red entregan capacidades superiores de comunicación y coordinación, no reemplazan a las jerarquías (Fountain, 2001). De la misma manera, la existencia de reglas escritas y la evolución de procedimientos operativos estándares guardados en archivos promueven la racionalización del estado y la economía.

La consistencia de comportamientos profesionales a través de la adhesión a reglas es la base de sistemas financieros, legales, políticos y sociales complejos y amplios [...] La ausencia de regímenes de reglas ampliamente aceptadas o la falta de cumplimiento generalizado de las reglas por parte de los actores constituyen una razón clave del atraso de muchas sociedades (Fountain, 2001, 49).

Más aún, sostiene la autora, las reglas no son solamente indispensables, sino que el uso de las redes informáticas requiere muchas más reglas que las que se necesitan actualmente en el gobierno; pues las computadoras, como procesadores binarios, requieren reglas para trabajar (Fountain, 2001). En suma, se trata de sustituir a la burocracia tradicional por una suerte de burocracia virtual.

La burocracia virtual de Jane Fountain se estructura en el interior de las redes interorganizacionales que Podolny y Page definen como: *“cualquier colección de actores que persiguen reiteradamente relaciones de intercambio prolongadas entre unos y otros y, al mismo tiempo, carecen de una autoridad organizacional legitimada para arbitrar y resolver las disputas que pueden surgir durante el intercambio”* (citado en Fountain, 2001, 65).

La existencia de reglas formales claras en la burocracia weberiana no implica que carezca de relaciones sociales. Por el contrario, los flujos y redes propias de las redes de comunicación, influencia y consejos informales son tan importantes como la estructura formal en el proceso de formulación de políticas. Por otra parte, ni las redes interorganizacionales ni el Internet garantizan la colaboración. Muchas redes encuentran grandes dificultades para operar e incluso para constituirse; a menudo son altamente conflictivas, envueltas en disputas contractuales y faltas de coordinación.

En tal sentido, si el capital social se encuentra entre los principales beneficios de la cooperación y es un producto de redes bien operadas y si la computación en red va a formar parte del estado virtual, será necesario definir con precisión cómo construir y mantener capital social utilizando la web. Esto es indispensable, ya que los temas de la distribución del poder y los recursos en arreglos interinstitucionales son problemas que difícilmente terminarán.

Por su parte, el gobierno electrónico y la modificación de las fronteras entre lo público y lo privado, así como la colaboración con la cultura tributaria, constituyen aspectos de crucial importancia en la construcción del gobierno electrónico. Ello no es más que el desarrollo de nuevas formas de colaboración con el sector privado. Se trata de un tema que proviene, por una parte, de

los replanteamientos generales de la distribución de tareas entre el estado y la actividad privada y, por la otra, de las modalidades que asume la prestación de servicios tecnológicos.

En lo que se refiere a lo primero, la experiencia pone en evidencia la posibilidad de que el sector privado participe más activamente en la prestación de servicios considerados hasta ahora como propios de la actividad pública. Los temas de privatización de empresas y externalización de servicios caen dentro de esta categoría. Además, las relaciones público-privadas se han ampliado en el ámbito tecnológico desde la adquisición de productos y servicios como mainframe computers, que no podían ser provistos por los gobiernos, hasta servicios como la operación de equipos computacionales y la provisión directa a los usuarios finales de los servicios gubernamentales.

La demanda por servicios transaccionales más refinados agrega niveles de complejidad. Las organizaciones gubernamentales enfrentadas con este tipo de presiones demandan de los proveedores privados no sólo soluciones técnicas, sino también la capacidad de desarrollar, implementar y entregar totalmente los nuevos servicios. Por otra parte, la integración de servicios gubernamentales con actividades no gubernamentales puede apalancar la infraestructura y los patrones de interacción de ciudadanos y negocios. En tal sentido, la incorporación de actividades no gubernamentales complementa los servicios gubernamentales presentados ante el público sin fisuras, de manera que, desde el punto de vista del consumidor, la integración con empresas privadas o de la sociedad civil puede, incluso, ser más relevante que vincular servicios del gobierno.

El esfuerzo de construcción del gobierno virtual incrementa la necesidad de colaboración con el sector privado por las razones siguientes (OCDE, 2003a):

- Cuanto mayor es la incorporación de nuevas tecnologías de la información, mayor es el peligro de que la administración se vea demasiado involucrada en los temas relativos a las nuevas tecnologías y pierda la concentración en sus tareas propias, en particular la formulación de políticas.
- La colaboración con el sector privado puede ser útil en el desarrollo de habilidades especializadas, como por ejemplo el desarrollo de software. En algunos casos se discute esta política, pues a menudo el conocimiento relevante está en manos de las entidades públicas y, en los hechos, se transfiere sin compensaciones a los proveedores

privados de software. Es el caso donde se opta por desarrollar desde adentro los sistemas informáticos para la informatización del sistema de formulación y ejecución presupuestaria. Aunque se expresaban algunas críticas, en particular las dirigidas al aumento de personal que la realización del proyecto implicaba, se insistió en esa política por la capitalización en desarrollo de software que ello permitía y las posibilidades para su futura exportación a otros países.

- Existen en el sector privado contribuciones para reducir los riesgos involucrados en algunos proyectos de nuevas tecnologías en la medida en que efectivamente se comparten dichos riesgos.
- La cooperación con el sector privado puede permitir la entrega de servicios mediante infraestructura privada mejorando la eficiencia y capturando ciertas economías de escala.
- La colaboración puede facilitar el conocimiento del sector público por parte del sector privado y mejorar con ello la capacidad para proveer soluciones tecnológicas específicas para el gobierno.

Un problema central es mejorar las modalidades contractuales. Cuando los servicios requieren el desarrollo de soluciones globales para la puesta en línea de los servicios, los mecanismos tradicionales de compras públicas o de contratación de servicios resultan a menudo insuficientes. Un caso típico es cuando la propia identificación de las soluciones requiere una fuerte participación de los proveedores tecnológicos. La opción de licitar una solución no resulta viable, pues ignora los esfuerzos colaborativos realizados en su identificación. A menudo, la colaboración en la primera fase de la licitación (preparación de los términos de referencia) inhabilita para la participación en la segunda, lo que puede generar fuertes pérdidas desde el punto de vista de la eficiencia y la oportunidad en el desarrollo de las soluciones.

El desafío consiste, por consiguiente, en desarrollar nuevas modalidades contractuales sin afectar los requerimientos en materia de transparencia de las licitaciones. Esta última consideración es, por supuesto, de primordial importancia en el caso de muchos países de la región. Otro aspecto a tener en cuenta en la construcción del e - Gobierno y la transformación del estado para fortalecer la cultura tributaria desde el enfoque de transformación digital es la potencialidad del gobierno electrónico de acercar el estado a los ciudadanos y de fomentar su participación en las decisiones públicas. Las TIC en el contexto del e-gobierno aparecen como un instrumento poderoso para promover la participación ciudadana.

Las aplicaciones de e-gobierno pueden proveer manuales y guías de todo tipo sobre materias que van desde la formación básica hasta el desarrollo de habilidades en nuevas tecnologías; desde la promoción de valores democráticos hasta el desarrollo de habilidades para el trabajo en red y la organización efectiva para la deliberación y acción política. Dichas aplicaciones facilitan el trabajo en red y el establecimiento de dominios de intereses compartidos (Naciones Unidas, 2003). De manera creciente, la experiencia internacional releva la importancia de orientar las decisiones de política pública, en particular, lo relativo a la creación del e-gobierno de acuerdo con la creación de valor público, esto es, el valor creado por el gobierno a través de la provisión de servicios, el establecimiento de normas y regulaciones y otras acciones.

La noción de valor público está enraizada en las preferencias de la gente; esto es, la convicción de que sólo el público puede determinar lo que realmente es valioso para sus miembros. En ese sentido, el e-gobierno se justifica en la medida en la que amplía la capacidad de la administración pública para generar valor público (Naciones Unidas, 2003). La construcción de la política pública es un proceso de dos etapas. Involucra consultas y toma de decisiones.

La e-participación se interpreta a menudo como mecanismos variados de extensión de consultas y preparación de los ciudadanos para una votación bien informada. No obstante, es posible una perspectiva más ambiciosa, en el sentido de extender la participación ciudadana directa a la toma de decisiones en materias específicas sobre la base de consultas en línea, foros públicos y plebiscitos. Naturalmente, los problemas de representatividad no pueden dejarse de lado y obligan a establecer los límites de dicha participación en la toma de decisiones. Por ello, el desafío de renovar la gobernanza radica en involucrar más directamente a los ciudadanos en las instancias de debate de tal manera que aumenten su influencia sin comprometer la democracia representativa. El gobierno debe ver, en ese sentido, las consultas como una discusión en la que el gobierno es tanto participante como facilitador. Los funcionarios electos tienen un papel crítico en esos procesos como facilitadores de las discusiones y debates públicos y para ayudar a los ciudadanos a considerar los trade offs que implican las opciones complejas de política (Naciones Unidas, 2003).

No obstante, para que haya efectos masivos en este campo, se requiere tiempo. Los grupos de la sociedad civil que más necesitan el acceso a los servicios públicos y que menos espacio tienen para opinar y participar carecen de acceso a Internet o a los equipos informáticos requeridos. Aunque existan políticas de acceso, traducidas en servicios comunitarios de Internet, o ciber-

café que faciliten el acceso, siguen operando los obstáculos más complejos, como son los graves déficits educacionales.

Desde un punto de vista más instrumental, las TIC pueden utilizarse para proveer información, consultar e involucrar a los ciudadanos en la formulación de políticas a través de una serie de mecanismos:

- Llegar e involucrar a una audiencia más amplia para posibilitar una mayor participación.
- Proveer información relevante en formatos más accesibles y comprensibles a la audiencia objetivo para hacer posible una participación más informada.
- Involucrarse con una audiencia más amplia, mediante un gran espectro de tecnologías de consulta y participación para tener en cuenta las diversas capacidades tecnológicas y comunicativas de los ciudadanos.
- Facilitar el análisis de las contribuciones para apoyar a los hacedores de política y mejorar la elaboración de éstas.
- Proveer retroalimentación adecuada y relevante a los ciudadanos para asegurar la apertura y transparencia de los procesos de formulación de política.
- Monitorear y evaluar el proceso para asegurar un mejoramiento continuo.

4.3. Educación tributaria sustentada en e-Gobierno para disminuir la elusión y evasión tributaria

La educación tributaria sustentada en e-Gobierno para disminuir la elusión y evasión tributaria en Ecuador, sigue una lógica tradicional que coloca a los contribuyentes en dos situaciones las cuales son: el contribuyente decidió pagar o el contribuyente decidió no pagar, detrás de esto encontramos algunas situaciones que hacen que los contribuyentes tomen una de las posiciones antes mencionadas, estas situaciones se pueden explicar de la siguiente manera, el contribuyente está dispuesto a cumplir, trata cumplir pero no siempre lo logra, no quiere cumplir pero lo hará si le prestamos atención, o ha decidido no cumplir. El Estado ecuatoriano crea un organismo autónomo llamado servicio de Rentas Internas (SRI), cuya responsabilidad es la aplicación y fiscalización administrativa de las disposiciones tributarias en materia de cobro de impuestos, a partir de una base de datos de contribuyente, en el

cumplimiento del rol que la ley le establece, traducida en asegurar la recaudación fiscal para el financiamiento de las necesidades del Estado, basándose en los principios de justicia y equidad, como respuesta a la evasión tributaria, basada por la ausencia casi total de una cultura tributaria.

El SRI es una Institución independiente en la definición de políticas y estrategias de gestión tributaria que le han permitido manejarse con equilibrio, transparencia y firmeza en la toma de decisiones, aplicando de manera transparente políticas y legislación tributaria, basándose en los principios de justicia y equidad, su creación se da como respuesta a la alta evasión tributaria y ausencia casi total de una cultura tributaria.

Esencialmente, la gestión tributaria es conocida como el conjunto de acciones creadas por la administración tributaria orientada a diseñar incentivos fiscales, tributarios a las empresas y a los contribuyentes de baja renta, permitiendo lograr ventajas económicas, así mismo, existen estímulos tributarios creados para atraer a inversionistas de otros países, en la actualidad debido a la globalización, la tendencia es que los países compitan en la realización de una mejor gestión fiscal para captar inversionistas extranjeros o locales. Deher (2015) en su investigación manifiesta que; *“En un Estado de derecho social y democrático, la tributación ha de entenderse como un instrumento de la sociedad para lograr sus propios objetivos. El pago de impuestos no debe verse como una mera forma de sometimiento al Estado”*. (p. 1).

En la actualidad la administración del SRI, centra sus operaciones en un sistema impositivo orientado a tres impuestos: Impuesto a la Renta Recaudado, Impuesto al Valor Agregado (IVA), y el Impuesto a los Consumos Especiales (ICE). Sistema que ha permitido mejorar la recaudación, sin embargo, no existe un correcto control en los microempresarios de baja renta y las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad, ya que incumplen sus obligaciones tributarias por desconocimientos legales, lo que genera clausura de negocios, pagos de multas y generación de interés, situación que crea inconvenientes en la administración tributaria.

El SRI desde el 2015, en Ecuador, se encuentra impulsando la implementación de los Núcleos de Apoyo Contable y Fiscal (NAF) en las Instituciones de Educación Superior (IES), como parte del proyecto regional impulsado por el instrumento de cooperación Eurosocial (EUROsocial, 2013).

La creación de los núcleos de Apoyo contable y fiscal (NAF) surgen del Programa de la Comisión Europea, para la cooperación entre Europa y América Latina, cuya función principal es contribuir a la cohesión social mediante la

mejora de las políticas públicas y el intercambio de experiencias. Según, Alaña, Gonzaga y Yáñez (2018) el proyecto NAF fue creado por la Reserva Federal de Brasil impulsando así la creación de 130 Núcleos Universitarios de Apoyo Contable y Fiscal en siete países de América Latina (El Salvador, Costa Rica, Honduras, Guatemala, México, Chile y Ecuador), Ecuador participa a través del Servicio de Rentas Internas (SRI).

Datos significativos de EUROsocial (2013), sobre los NAF en las IES, refieren que por medio de la firma de un convenio un total de 1.404 estudiantes han realizado 26.000 atenciones gratuitas a los micro empresarios y contribuyentes de baja renta a nivel de América Latina.

Por su parte, Alaña, Gonzaga y Yáñez (2018) añaden que con la supervisión del SRI se han implementado aproximadamente 16 centros de asesoría fiscal y contable mediante la firma de convenio con las IES y la participación de estudiantes bajo la supervisión de docentes y un funcionario de la Administración Tributaria, en Ecuador. Con el fin de brindar apoyo a la formación y capacitación del ciudadano.

Refieren además los citados autores, que las universidades afianzan su compromiso de vinculación con la colectividad como parte de su responsabilidad social con la comunidad. El SRI es el responsable de la capacitación sobre normativa y procesos de índole tributaria y fiscal, el seguimiento permanente de la gestión de estos centros, es importante por el apoyo y la atención contable y tributaria que ofrecen de forma gratuita.

El Servicio de Rentas Internas en cuanto a recaudación ha aumentado sus valores. La cifra alcanzada por el SRI no se debe a reformas tributarias sino a la eficiencia en la gestión tributaria de la institución, mejoras e implementación de sistemas de tecnología de punta, desarrollo de productos innovadores tales como la facturación electrónica, SRI móvil, servicios en línea, reducción de costos indirectos a la ciudadanía y el afianzamiento de la cultura tributaria, además del incremento significativo de contribuyentes, el que ha generado congestión en la atención a los usuarios, y por consiguiente ha ocasionado despreocupación en la satisfacción del cliente de servicio en línea.

Celhay (2001) consideró que, “la recaudación tributaria es determinada por dos factores, la amplitud de la base imponible y las tasas impositivas, lo que se podría comprender que la política tributaria dispone de tres herramientas para impulsar incrementos en la recaudación fiscal, estas herramientas son: Elevar la tasa impositiva, Ampliar la base imponible y reducir la evasión fiscal”. (p.3).

Por otra parte, Gavilanes (2015) expresa que; “la política tributaria es una de las herramientas más poderosa con que cuenta un Estado para garantizar la equidad social y así financiar el gasto público”. (p. 24). Esencialmente lo referido a la educación tributaria en Ecuador, es tratado desde las IES, donde se han creado NAF en convenio con el SRI ecuatoriano, estos NAF desde las instituciones educativas.

Desde el año 2015 el SRI impulsa la implementación de los Núcleos de Apoyo Contable y Fiscal (NAF) en las instituciones de educación superior del país a través de la firma de convenios de cooperación interinstitucional. Los NAF son centros de información tributaria y contable que brindan atención gratuita a personas naturales no obligadas a llevar contabilidad y microempresarios (Servicio de Rentas Internas de Ecuador, 2018). Estos centros, son una iniciativa de responsabilidad social universitaria, apoyada desde las administraciones tributarias, con cuatro objetivos fundamentales:

- Proporcionar a los alumnos de contabilidad y finanzas una vivencia práctica sobre el asesoramiento fiscal.
- Apoyar, de manera gratuita, a personas físicas y jurídicas de baja renta, a pequeñas empresas, y personal de la universidad, prestándoles servicios y orientaciones contables y fiscales básicas.
- Formar a los estudiantes acerca del sentido social de los impuestos, e inculcarle la ética profesional y el servicio a la comunidad.
- Producir conocimiento contable y fiscal a través de grupos de estudio e investigación.

Como se ha mencionado, es de destacar que los NAF que brindan atención gratuita a las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad y microempresarios, se encuentran ubicados en algunas instituciones de educación superior del país a través de la firma de convenios de cooperación interinstitucional (Servicio de Rentas Internas de Ecuador, 2018). Los estudiantes de las carreras administrativas y contables brindan atención, apoyo y guía a los ciudadanos bajo la supervisión de docentes. Tanto estudiantes como docentes son capacitados continuamente sobre distintas temáticas tributarias por servidores del SRI, a fin de garantizar la calidad de la información que se proporciona (Servicio de Rentas Internas de Ecuador, 2018). Los principales objetivos de los NAF son:

- Impartir a los estudiantes una formación sobre la función social de los impuestos, y de los derechos y obligaciones asociados a la tributación.

- Cualificar a los futuros profesionales mediante una vivencia práctica que permita la aplicación práctica de su aprendizaje académico, así como la generación de conocimientos sobre las obligaciones tributarias a través de, por ejemplo, debates, creación de foros, grupos de estudio, cursos de formación y visitas guiadas a la Administración tributaria.
- Prestar orientación contable y fiscal a través de estudiantes universitarios a personas físicas de rentas bajas, así como a las microempresas, micros emprendedores y organizaciones sin ánimo de lucro (Red Educación Fiscal, 2016).

El NAF, en la Universidad Estatal del Sur de Manabí, es administrado por la Facultad de Ciencias Económicas, a través del Proyecto de Vinculación para dar servicio a la comunidad, y desde la coordinación se han propuesto crear o diseñar una serie de planes para mejorar la cultura tributaria, uno de ellos es el de Analizar la parte tributaria de los estados financieros de diferentes tipos de empresas, sea cual fuere la industria donde se encuentren (García Pincay & Tomala, 2017).

Dentro de los derechos de la IES (Instituciones de Enseñanza Superior) se encuentra que, una vez firmado el Acuerdo de cooperación técnica, la IES tiene derecho a:

- Utilizar el nombre de NAF, y todo el material visual producido por el Grupo Nacional NAF, para la comunicación y divulgación de la oferta de actividades.
- Recibir asistencia técnica de la Administración tributaria para la implementación, seguimiento y mejora del NAF.
- Solicitar hasta 4 (cuatro) conferencias presenciales cada año sobre asuntos importantes y de conocimiento de la AT, y la IES podrá proponer temas y enfoque.
- Programar visitas de los alumnos a la Unidad de la Administración tributaria (Red Educación Fiscal, 2016).

Derivado de los derechos referidos se encuentran las obligaciones de la IES y ellas se deben al acceso de las IES con respecto al material producido para el NAF y utilizar el nombre NAF en sus comunicaciones, es necesario que cumpla las siguientes obligaciones:

- **Plan de Funcionamiento:** enviar al coordinador del NAF de la unidad descentralizada, antes del inicio de las actividades, el plan de funcionamiento, que incluirá el modelo adoptado (con o sin atención al público), horario de funcionamiento, número de alumnos participantes, plan de estudio para los alumnos participantes y configuración física adoptada.

Este plan debe ser actualizado por el coordinador del NAF en la IES siempre que deba introducirse alguna modificación importante.

- **Ficha de registro actualizada:** al comienzo de cada semestre lectivo, el profesor coordinador de cada NAF debe cumplimentar, con fines de registro, el formulario electrónico con los datos básicos de los profesores y alumnos vinculados al proyecto. El coordinador del NAF de la unidad descentralizada de la AT debe remitir, al comienzo de cada semestre lectivo, al coordinador del NAF en la IES el vínculo del formulario electrónico, puede estar disponible en una dirección en Internet.
- **Ficha de seguimiento:** para analizar los resultados obtenidos, cada NAF deberá cumplimentar un formulario electrónico en el que cada estudiante registrará los datos básicos del contribuyente atendido, incluyendo dirección de correo electrónico, detalles de la atención prestada, y la fecha y hora en las que tuvo lugar. El coordinador del NAF de la unidad descentralizada de la RFB debe remitir, al comienzo de cada semestre lectivo, al coordinador del NAF en la IES el vínculo del formulario electrónico, disponible en la siguiente dirección: ejemplo de Brasil <http://goo.gl/forms/A6jo4tds2l>
- **Seguimiento del alumno:** Al final de cada semestre, el coordinador del proyecto NAF de la Administración tributaria llevará a cabo una encuesta electrónica de evaluación para los alumnos del NAF con el objetivo de establecer el impacto formativo de los NAF en la vida estudiantil del alumno. La encuesta electrónica está disponible en la siguiente dirección: ejemplo de Brasil <http://goo.gl/forms/q90X3XhHsX>, (Red Educación Fiscal, 2016).

Como se puede evidenciar el apoyo más palpable que pueden aportar las universidades ecuatorianas en la ayuda al sistema de rentas de Ecuador, es la de formación y capacitación por medio de profesores y estudiantes a aquellos ciudadanos y empresas en llevar su contabilidad al día y contribuir al desarrollo tributario en el Ecuador, para evitar de esta manera la evasión fiscal y ser ciudadanos que aporten financieramente en la consecución de todos los proyectos

que tenga a bien desarrollar el Estado y aguas abajo los cantones y provincias, ya que este es un sistema completo, no solo es el Estado el que debe tener la capacidad recaudadora, los cantones tienen que dejar de ser pesos para el Estado y generar sus propios ingresos, y de esta manera auto gestionarse. Y como la universidad es formadora de profesionales altamente capacitados, también hay una relación mutua, ya que el estudiante pone en práctica los conocimientos adquiridos en la universidad hacia el NAF y esto lo ayuda a ser un profesional más integral y con mayores conocimientos prácticos.

La Implementación de la educación tributaria ecuatoriana se realiza a través de los NAF en la cultura tributaria, como ya se ha mencionado, al respecto, cabe destacar que los NAF, poseen una significativa capacidad de aprendizaje para el ciudadano en cuanto a lo relacionado con los tributos y de cómo estos son una ayuda para los gobiernos de generar recursos extras para la ejecución de la gestión pública. Aparte que el ciudadano al convertirse en un contribuyente formal está cumpliendo con su deber ciudadano de coadyuvar al desarrollo nacional y local.

Por otra parte es necesario que los NAF, no se conviertan solo en una instancia de mero trámite estudiantil, es decir, solo un centro reformador del estudiante y profesor, y formador del ciudadano común, debe tener el peso necesario de convertirse en un órgano que genere herramientas tributarias y contables y para ello es necesario la búsqueda continua de la excelencia por medio de las relaciones institucionales con otras organización de actividad similar no solo en Latinoamérica si no el resto del mundo.

En el tema tributario, no debe considerarse que todo está hecho, debido a que el comportamiento del ciudadano siempre será buscar la forma de pagar menos tributos; por lo tanto la tarea de continuar capacitando, controlando y sancionando por parte de la Administración no puede mermarse sino al contrario incrementarse y perfeccionarse con la contribución de la tecnología a fin de que su nuevo objetivo sea que los pagos que realicen se ajusten a su realidad económica de contribución y no se trate de cumplimientos a medias por parte de los contribuyentes.

Los proyectos de Núcleos de Apoyo Contable y Fiscal (NAF), se enmarcan en su mayoría a los locales identificados dentro de las Universidades, este proyecto determina la necesidad de visitar in situ a los comerciantes, si se considera que los mismos no tienen tiempo para visitar las oficinas de los NAF y están concentrados en llevar a cabo sus negocios, asegurando el sustento de sus familias y economías personales (Castillo Narea & Vásquez Armijos, 2017).

La función de la universidad en la cultura tributaria tiene como centro y fin al hombre, tiende precisamente a lograr que el cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de la ciudadanía y del organismo competente (SRI), permita el desarrollo social, busque ser equitativo y solidario con los que menos pueden tributar, que a la hora de cobrar los impuestos prime la armonía entre sociedad, mercado y estado, que garantice la producción y que de alguna manera esté orientada a la conservación del medio ambiente, y, dónde el quehacer del hombre se realice, en un ambiente de respeto y libertad (Quintanilla Gavilánez, 2012).

Solo la institucionalidad del Ecuador hará que la cultura tributaria sea fuerte y sólida, para eso deben contar como cuerpo consultor directo del sistema universitario, mismo que está compuesto por setenta y dos universidades, situación que nos debe hacer pensar en alto grado, por cuanto, los líderes se distinguen de los demás por su constante apetito de conocimientos y experiencias (Quintanilla Gavilánez, 2012).

En general, los NAF han obtenido una excelente aceptación y cooperación por parte de las asociaciones de contadores y Sindicatos de la profesión. Sin embargo, a fin de evitar la oposición a la implantación de los núcleos, así como para obtener apoyo para el proyecto, se recomienda la celebración de encuentros previos con representantes de dichos consejos y sindicatos para aclarar el papel que desempeñan los NAF, destacando su importancia para la cualificación de los futuros profesionales contables y la inexistencia de competencia con los despachos ya constituidos, tal y como ya ocurre con los núcleos de asistencia jurídica existentes en las facultades de derecho (Red Educación Fiscal, 2016).

4.4. Problemas estratégicos de la construcción del e-Gobierno para la mejora de la Cultura Tributaria en Manabí, Ecuador

Los problemas estratégicos de la construcción del gobierno electrónico, se sustentan la idea de que no se puede ser realista con pensar que la construcción del e-gobierno constituya un proceso básicamente técnico, sino que requiere ser abordado de una manera comprehensiva, en la que los procesos y las personas constituyan el centro de atención. Así un proceso tiene un objetivo específico y es desarrollado por una combinación de personas y artefactos (reglas formales, TIC, artefactos físicos) que actúan sobre objetos específicos (materiales y abstractos).

En un contexto organizacional amplio, también se consideran leyes y restricciones. Ciudadanos, empleados, gerentes y miembros de las empresas (todos los cuales participan en los procesos del sistema de e-gobierno) contribuyen con sus conocimientos y requerimientos específicos a desarrollar un sistema que corresponda a sus necesidades, y no uno donde las personas

deban adaptarse al sistema técnico. Concretamente la construcción del gobierno electrónico se analiza desde dos perspectivas conceptuales, una de la perspectiva se inscribe el enfoque holístico que se presenta en la figura 6.

Así es como el problema de comprender los complejos servicios públicos se aborda desde un punto de vista multidimensional que distingue entre diversos niveles de abstracción (desde un nivel estratégico hasta uno técnico), de distintos aspectos (organizacional, jurídico, seguridad, modelación de procesos, acceso, servicios, flujo de trabajo) y las fases centrales del progreso del servicio público en línea (desde la fase informacional hasta la transaccional y de resolución, incluida la fase de atención posterior). Sobre esta base, María Wimmer desarrolla el esquema analítico de la manera siguiente.

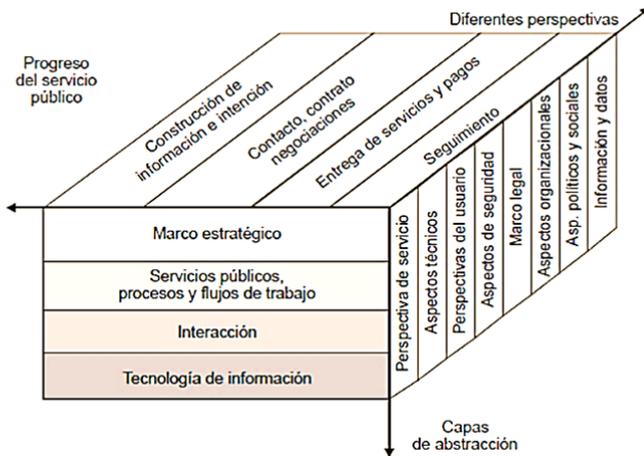


Figura 6.

Marco holístico de referencia para el e-gobierno. Fuente: Wimmer (2002).

En primer lugar, en el plano diagonal, concentra la atención en las cuatro fases por las que atraviesa la provisión electrónica de servicios. En segundo lugar, distingue cuatro niveles de abstracción:

1. El marco estratégico, que dirige la atención a los requerimientos organizacionales básicos, tales como la estrategia, los papeles fundamentales, las decisiones estratégicas y las restricciones.
2. El nivel de los servicios públicos, los procesos y el flujo de trabajo, donde las estrategias y los papeles básicos adquieren contenidos o, dicho de otro modo, el nivel en que se especifican los servicios (des-

de el punto de vista del consumidor); los procesos (punto de vista de la autoridad pública) y los flujos de trabajo. Así, se definen los diferentes papeles y la colaboración requerida, los pasos del proceso, la coordinación de los insumos, de los productos intermedios y de los productos (outputs) y la adaptación del servicio público al marco legal.

3. El nivel de interacción, donde la atención se concentra en el desempeño del servicio, es decir, la integración de los modelos de servicio, los procesos, el involucramiento de los especialistas en tecnologías de la información y los datos y objetos de información que pertenecen a los servicios públicos. De esta manera, se investigan la interacción y los flujos de información y las interfaces entre diferentes conceptos, a saber, personas, datos e información, procesos y fundamentos legales.
4. El nivel de tecnologías de la información, que se refiere a la implementación técnica de los componentes del proyecto, formatos estándares de intercambio de información, la comunicación, la infraestructura de transacción y transporte con sus interfaces.

Por último, en tercer lugar y a fin de identificar los requerimientos para el desarrollo del proyecto, en el plano vertical entre los distintos puntos de vista involucrados se distinguen: la perspectiva del servicio (focalizada en el servicio público, los procesos, la funcionalidad requerida, el flujo de servicio y el flujo de trabajo); el punto de vista técnico, concentrado en la implementación técnica del sistema; la perspectiva de los usuarios, que incluye a los ciudadanos, el sector privado y los funcionarios de las administraciones públicas que contemplan a su vez las administraciones tributarias; los aspectos de seguridad; los legales; los organizacionales, tales como la fragmentación estructural de la administración pública y la división de dominios de competencia y de responsabilidad; los sociopolíticos, y la perspectiva respecto de los datos y la información. Una perspectiva ligeramente diferente pero complementaria se muestra en la figura 7.

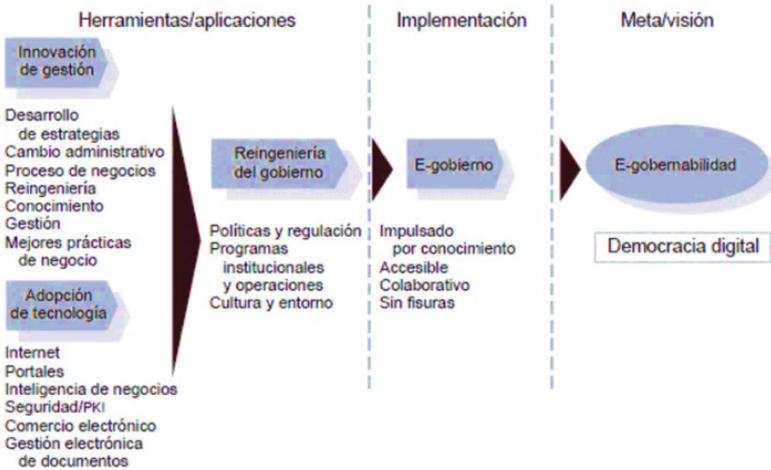


Figura 7.

Enfoque analítico del e-Gobierno para la implementación de transformación digital para la cultura tributaria en Manabí. Fuente: Primo Braga (2003).

El análisis distingue, en primer lugar, entre los instrumentos disponibles, el proceso de implementación y la visión, y las metas. Del mismo modo, entre las herramientas y aplicaciones se distinguen tres tipos diferentes que plantean problemas diversos a la estrategia de construcción del gobierno electrónico. Cabe destacar, en primer lugar, lo que se refiere a las herramientas de “integración tecnológica”, que aluden a las aplicaciones informáticas y de telecomunicaciones que posibilitan la puesta en línea de los servicios electrónicos y la administración interna de las entidades. En este nivel, se encuentran las decisiones tecnológicas respecto de la utilización de tecnologías abiertas, los problemas de interoperabilidad, las decisiones en materia de renovación de infraestructura y la determinación de estándares.

En un segundo nivel, asociado estrechamente con el descrito, se encuentran las herramientas que permiten la innovación en la gestión pública. En este ámbito, los problemas tienen que ver con la introducción de tecnologías de gestión montadas sobre las TIC y que hacen necesaria la reformulación de los procesos, los procedimientos y las divisiones en el interior de las agencias, e implican procesos de reestructuración masiva de personal. Aparecen aquí los problemas vinculados con el conjunto de los funcionarios públicos, así como el imperativo de incorporarlos, desde el principio, al proceso de innovación organizacional.

El desafío principal, en este ámbito, radica en la generación de las condiciones para el pleno aprovechamiento de las TIC.

Las dificultades para lograr un aprovechamiento satisfactorio de las potencialidades tecnológicas quedan en evidencia en una reciente evaluación del caso inglés. En efecto, se sostiene que la retórica del gobierno de la era de la información ha superado con creces sus logros efectivos. En ese sentido ocurre que, en el caso del gobierno británico, la fuerte inversión en equipos informáticos opera más como una tecnología de producción para automatizar el procesamiento de datos en la trastienda de la administración y no como tecnología de la información para generar, por ejemplo, nuevos tipos de información para los hacedores de política o para establecer nuevas formas de comunicación más interactivas y flexibles con los ciudadanos y usuarios. El mismo estudio sigue sosteniendo que, a finales del siglo XX, la mayor parte de la información capturada del público seguía siendo en papel y sólo pocos servicios permitían transacciones en Internet (Bellamy, 2002).

Finalmente, las herramientas para la reingeniería gubernamental aluden a los prerequisites que crean las condiciones “ambientales” necesarias para que tengan lugar los dos tipos de iniciativas descritas anteriormente. Sólo en la medida en la que se avance en la utilización efectiva de estos tres tipos de herramientas y se generen los procesos correspondientes, habrá también progresos en la construcción del e-gobierno.

Ya se decía en las secciones anteriores que la construcción del gobierno electrónico implicaba cambios sustanciales en los procesos y organizaciones del sector público. En tal sentido, un aspecto fundamental de la dirección general del esfuerzo es determinar las modalidades organizativas a las que se deben traducir los requerimientos de coordinación de las actividades más directamente relacionadas con la construcción del gobierno electrónico con otros aspectos de la modernización y la reforma del estado. Mientras que, en el caso de Estados Unidos, en las sucesivas administraciones se ha optado por incluir la dirección general en el contexto del esfuerzo global de modernización, en Gran Bretaña, la estrategia en línea del Reino Unido es supervisada por los e-ministros y el e-Envoy, que informa directamente al primer ministro. En el caso de México, las tareas relativas al gobierno electrónico se incluyeron en el gobierno de Fox en el contexto de un esfuerzo más general de modernización del estado dirigido desde la Oficina de Innovación Gubernamental de la Presidencia de la República.

Por otra parte, las características de la cultura política del país y las estructuras administrativas condicionan los arreglos institucionales que dan cuerpo a las acciones dirigidas a la puesta en línea del gobierno. Dos modalidades se distinguen en el ámbito internacional; una primera, centralizada, en la que una instancia cercana a la autoridad máxima asume el liderazgo en la materia, opera sobre la base de un comité de ministros de alto poder y genera directivas obligatorias para el resto de los ministerios.

Una segunda, descentralizada, caracterizada principalmente por la existencia de una visión compartida, por la radicación de la responsabilidad del tema en una secretaría y por coordinaciones específicas en torno a los proyectos estratégicos y que radica en las dependencias las decisiones principales. El desafío central es encontrar un equilibrio entre la necesidad de mejorar la coordinación y los enfoques compartidos, por una parte, y la promoción de la flexibilidad, la innovación y la responsabilidad individual.

Por otra parte, se precisa de una adecuada resolución de estos aspectos implica definir los papeles de las entidades coordinadoras y los papeles de las otras secretarías y entidades. Aunque la determinación del papel que les cabe cumplir a las secretarías centrales depende, en primer lugar, del predominio de un enfoque centralizado o uno descentralizado, parece claro que, en cualquier caso, el impulso de la discusión para lograr una visión común es tarea fundamental de las instancias centrales. Del mismo modo, es imprescindible que las instancias de coordinación tomen bajo su responsabilidad el impulso de los proyectos transversales y la creación de las condiciones jurídicas regulatorias requeridas para el despliegue del e-gobierno.

Otro tema importante es el que se refiere a las modalidades de participación de las secretarías y entidades cruciales en la definición de la política y en el lanzamiento de las iniciativas. Un elemento, que en el caso inglés es de crucial importancia, es el que se refiere a la incorporación del sector privado en la dirección del esfuerzo. Como señala Bellamy (2002), ello deriva del reconocimiento del importante papel que desempeñan las empresas proveedoras de hardware y software, de gestión de equipos, los proveedores de servicios de información y las autoridades certificadoras como los bancos.

En otras palabras, frente a la necesidad de definir una política y liderazgo claros, y para navegar a través de un sistema de organizaciones gubernamentales complejo, fragmentado y de intereses privados, el gobierno británico recurre a la estrategia clásica de incorporar actores clave. Lo que llama particularmente la atención es que esta incorporación se intenta no sólo de

manera vertical con los intereses privados y de otros niveles de gobierno, sino, además, de manera horizontal a través de las fronteras departamentales y los sectores. Todo ello deja en evidencia la complejidad política de la construcción del e-gobierno (Bellamy, 2002).

Un aspecto central de la estrategia de construcción del gobierno electrónico es definir las modalidades de coordinación que se utilizarán para impulsar las grandes tareas comunes. Los proyectos transversales, junto con la transformación de los procesos específicos de alcance global en el estado, operan como catalizadores de la construcción del gobierno electrónico en las secretarías y entidades. En consecuencia, un aspecto determinante del éxito de la construcción del gobierno digital es la manera como se encaran dichos proyectos.

Un proyecto transversal de primera importancia es la puesta en línea de la operación del sistema presupuestario y su articulación con los sistemas de compras y pagos, manejo de personal y transferencias. Su informatización hace posible el seguimiento en tiempo real de la ejecución del presupuesto en cada entidad pública y del estado en su conjunto.

Al centralizar las decisiones fundamentales, se genera una suerte de coordinación obligada que se puede extender con facilidad a ámbitos más amplios que la simple gestión del presupuesto. También se trata de un tema crucial, desde el punto de vista del esfuerzo, por transparentar el gasto público mejorando las condiciones del escrutinio público. La puesta en línea de la formulación del presupuesto, de su discusión y, particularmente, de su ejecución, facilita la supervisión parlamentaria y la discusión política respecto de las decisiones globales del gasto.

Un segundo proyecto transversal de gran importancia es la instalación y el uso del documento y la firma electrónica. Es frecuente el reclamo de parte de los encargados del gobierno electrónico en las diferentes instituciones de que se dificulta el avance, pese a que existan soluciones tecnológicas adecuadas, porque no se dan las condiciones jurídicas y regulatorias necesarias. Uno de los problemas más importantes se refiere al uso de la firma y el documento electrónico. Desde el punto de vista tecnológico, es un problema resuelto satisfactoriamente, 14 pero las normas vigentes exigen que, aun cuando algunos procesos se desarrollen de manera totalmente informatizada, al final sea necesario llegar con formatos en papel.

Además de los costos que ello implica, este requerimiento hace perder parte importante de los ahorros en términos de tiempo que logra la puesta en

línea de los procesos. Este tema es, además, muy importante desde el punto de vista de la construcción del país digital. Es difícil medir el impacto que tendría sobre la digitalización de las empresas si las distintas instancias gubernamentales exigieran el uso del documento electrónico en sus operaciones.

La introducción del documento electrónico es una iniciativa compleja desde el punto de vista jurídico, pero en la experiencia internacional se han encontrado modalidades que simplifican significativamente el proceso. Se trata de un proceso que debe involucrar a diversos grupos y entidades comprometidas con los mecanismos tradicionales de certificación de la validez documental. Entre ellos, destacan los notarios.

Implica también coadyuvar en el desarrollo de una nueva industria, la de la certificación, y resolver los temas internacionales involucrados. Desde el punto de vista de la responsabilidad, es claro el papel de los organismos coordinadores, a los cuales, sin embargo, se debe sumar el ministerio de justicia o su equivalente. Sin embargo, la introducción del documento electrónico constituye también uno de los proyectos transversales cruciales. En efecto, la necesidad de contar con un sistema de identificación y validación seguro y compatible a lo largo de la administración pública es central para la suerte del gobierno digital. Se trata, además, de una iniciativa que se debe impulsar de manera coordinada con los sectores privados interesados, pues va a ser igualmente relevante para muchas de las transacciones del estado con el sector privado. Desde el punto de vista tecnológico, debe ser un sistema abierto que garantice la posibilidad de una incorporación permanente de los nuevos avances tecnológicos en la materia.

Junto a los indicados, es importante el tratamiento transversal de los siguientes temas de manera que se puedan reducir costos y fortalecer la interoperabilidad (Kaufman, 2003):

1. Disponibilidad de sistemas informáticos de aplicación tales como: factura electrónica, seguimiento de expedientes, gestión de recursos humanos, control de ingresos y egresos, monitoreo de gestión, patrimonio y capacitación.
2. Utilización de estándares en la especificación de bienes y servicios.
3. Definición de lineamientos básicos para el desarrollo de los portales gubernamentales.
4. Técnicas para la mejora de interoperabilidad: definición de estándares, definición de esquemas de metadatos. Elaboración de un cuadro

único de organismos y desarrollo e implementación de un sistema de actualización (elemento básico para la interoperabilidad entre los sistemas).

5. Mejora y optimización de la conectividad entre organismos y del uso de Internet, de mecanismos de seguridad y de adquisiciones de tecnologías.
6. Recopilación de temas críticos para la generación de capacitación específica.
7. Estructura: tipo de funciones de áreas de tecnología informática.

Un tema muy importante es el que se relaciona con las normas de manejo de datos. Una serie de instituciones tiene prerrogativas y obligaciones respecto de la recolección de datos que deben ser modificados para que se puedan compartir los datos, lo que haría viable lo que hemos denominado la agencia virtual, base de un gobierno electrónico centrado en el ciudadano. El gobierno electrónico constituye una gran oportunidad para mejorar la calidad de los servicios y, por esa vía, la calidad de vida de los ciudadanos. No obstante, los requerimientos en materia de uso de las bases de datos con información privada son significativos y, en consecuencia, pueden representar una inmensa amenaza para la privacidad de las personas. En ese sentido, es crucial generar los instrumentos jurídicos necesarios para lograr un equilibrio entre estos dos objetivos.

En torno al concepto de one stop government, se ha discutido otro aspecto de coordinación importante para presentar una sola entrada a los servicios gubernamentales. El concepto está orientado por el objetivo de que los servicios públicos estén más centrados en los ciudadanos y usuarios. Se trata de gestionar la información de una manera flexible para liberar la entrega de servicios de las restricciones impuestas por las organizacionales internas. Esto implica que el mostrador (front office) se diseña de una manera en la que se facilita más la satisfacción de las necesidades del usuario, lo que supone una mayor preocupación por analizar los patrones de demanda y uso para que el proceso de entrega de servicios se concentre en una serie de grupos de producto. Se requiere, por tanto, reorientar las entidades públicas de una organización por funciones a una organización por grupos de “clientes” (Bellamy, 2002).

Para Wimmer, el one stop government hace necesario que las autoridades estén interconectadas entre sí y que el usuario pueda tener acceso a los servicios públicos en un solo punto, aun cuando estén provistos por diferentes

instituciones públicas o proveedores privados. Exige, además, que el usuario tenga acceso a servicios bien estructurados que dispongan de guías de fácil comprensión y satisfagan sus necesidades y perspectivas sin que sea preciso conocer la fragmentación funcional del sector público. El usuario ya no necesita hablar con cada funcionario involucrado en el trámite o servicio, ni necesita saber la competencia de un funcionario local respecto de su problema específico. Al usuario le interesa la prestación de un servicio por parte de la administración como un todo y no los procedimientos parciales que constituyen un trámite o servicio particular desde el punto de vista del gobierno.

La promesa del estado virtual resulta sin duda atractiva y explica la gran atención que le han prestado los gobiernos, las empresas y el público en general. Helen Margetts y Patrick Dunleavy, en su publicación *Cultural Barriers to e-Government* (2002), han abordado un aspecto específico, pero de gran importancia: el tema de los obstáculos culturales a la construcción del e-government (Margetts y Patrick, 2002). Los autores desarrollan dos perspectivas para analizar el problema de las barreras culturales: las barreras del lado de la oferta y las que provienen del lado de la demanda. Las barreras culturales del lado de la oferta pueden deberse a diferentes circunstancias. La incorporación de tecnologías a la gestión pública no empezó con las NTIC, sino que presenta una larga historia, la cual, en la mayoría de los casos, no ha estado exenta de malas experiencias. Altas inversiones que no han podido ser utilizadas plenamente y adquisición de equipos que no fueron utilizados son algunas experiencias típicas en la administración pública en los diferentes países del mundo.

En este mismo ámbito, los temores habituales que generan las NTIC llevan a los directivos de las instituciones a dejar el tratamiento de los temas relacionados con la puesta en línea en manos de los equipos técnicos o bajo la responsabilidad de empresas externas que suelen operar de acuerdo con sus intereses comerciales, perjudicando el esfuerzo modernizador.

A veces se señala que no vale la pena asumir los esfuerzos que implica la construcción del gobierno electrónico y ofrecen argumentos razonables: los beneficiarios potenciales no tienen acceso a Internet o no es posible saber qué es lo que dichos beneficiarios quieren realmente. Así, en lugar de desarrollar iniciativas para facilitar el acceso o establecer mecanismos de consulta respecto de las necesidades de los usuarios, se prefiere ignorar las oportunidades.

Actitudes conservadoras, como la de adecuar los recursos a las tareas estrechamente definidas sin explorar opciones que, a la larga, pueden implicar un mejoramiento en la eficiencia y efectividad de las tareas institucionales, pueden constituir un obstáculo igual de importante para la introducción del gobierno electrónico. La erosión de las estructuras jerárquicas que posibilitan las NTIC también puede predisponer a las autoridades dentro de los servicios en contra de su introducción. Las NTIC favorecen una relación estrecha con la ciudadanía, permiten una información en línea y hacen posibles sistemas permanentes de consulta.

No obstante, la cultura autoritaria que caracteriza a muchas organizaciones públicas lleva a que se tienda a rehuir dichas oportunidades. Finalmente, por el lado de la oferta, cabe destacar los problemas que surgen de lo que los autores denominan la rivalidad de canales. En efecto, quienes vienen participando en la prestación de servicios pueden temer su desplazamiento cuando se impongan las nuevas modalidades. Específicamente en Manabí Ecuador, son conocidos los temores que en ciertos ámbitos ha generado la modernización del Servicio de Impuestos Internos y de Aduanas, entre otros. Por el lado de los usuarios potenciales, el sector de la demanda, aparecen también importantes obstáculos. Destacan los que provienen de la brecha digital, las dificultades de las interacciones no cotidianas y el predominio de expectativas poco favorables respecto del estado. Sobre esta base, los autores proponen líneas de trabajo que permiten superar estas barreras, pero sobre todo mecanismos para abordarlas.

4.5. Evaluación del avance en la construcción del e-Gobierno como transformación digital para el desarrollo de la cultura tributaria en Manabí, Ecuador

Como en todas las políticas públicas, el éxito de los esfuerzos por la construcción del gobierno electrónico se asocia a la generación de mecanismos eficientes de seguimiento y evaluación. Aunque las razones que hacen necesaria la evaluación son evidentes, conviene destacar las siguientes:

- i. Determinar los beneficios del uso de las distintas alternativas disponibles de tal manera que se pueda evaluar la efectividad de las distintas proposiciones en el logro de los objetivos
- ii. En el debate presupuestario, la evaluación es indispensable para justificar nuevas inversiones y nuevos proyectos y determinar los impactos.

Entre las principales recomendaciones en lo relativo a la construcción del gobierno electrónico, se destacan las siguientes:

- Se debe disponer, desde el principio, de un marco analítico para la evaluación de los proyectos. El proceso que se quiere mejorar o reemplazar debe estar claramente definido. Se deben identificar también los costos totales del proyecto, incluidos los costos de gestión asociados con los cambios organizacionales.
- También debe estar claramente definido lo que constituye el éxito del proyecto, lo que incluye su relación con la obtención de objetivos organizativos más amplios.
- Para que la evaluación sea útil, sus resultados deben estar disponibles oportunamente, lo que exige asegurar un balance entre la evaluación rigurosa, por una parte, y las realidades prácticas, por la otra.
- Es recomendable basar las evaluaciones en mezclas de indicadores cuantitativos y cualitativos.
- Resulta conveniente asegurar evaluaciones sin sesgos y, en la medida de lo posible, realizarlo por instancias independientes. Aunque esta recomendación presenta ventajas por su carácter externo, no es suficiente. Se requieren también evaluaciones en el curso del desarrollo de los proyectos, para lo cual se precisa un mecanismo simple, pero que dé señales tempranas de retrasos y errores y permita un seguimiento en línea de los progresos.

Otros elementos también de gran importancia es la elaboración de un sistema de monitoreo que permita determinar el avance del proceso de construcción del e-gobierno. Se requiere disponer de un sistema de alertas tempranas que puedan identificar ámbitos en los cuales los avances no están teniendo lugar a la velocidad esperada. El establecimiento del gobierno digital requiere un avance relativamente homogéneo. Sólo de esa manera es posible explotar las potencialidades de la incorporación de las TIC a la gestión gubernamental.

Por muy positivos que puedan ser los avances de entidades individuales, la alta dependencia de los procesos gubernamentales entre sí hace que, en un determinado punto, las entidades pioneras no puedan seguir avanzando. Existen, además, numerosos problemas que las entidades intentan resolver por sus propios medios. La existencia de un sistema de monitoreo permite identificar aquellas dificultades comunes que requieren un mecanismo de resolución global. Por otra parte, la propia naturaleza innovadora de la construc-

ción del gobierno electrónico tiene como consecuencia el desarrollo, en las entidades, de múltiples iniciativas, y puede resultar importante que éstas sean adoptadas por el resto de las instituciones.

En el debate internacional se han presentado numerosas metodologías de evaluación. Un primer grupo pone énfasis en la evaluación del grado de avance de los portales. Un segundo grupo de metodologías centra su atención en la evaluación del conjunto de procesos que constituye el esfuerzo de construcción del gobierno electrónico.

Por su parte, el énfasis en los sitios web refleja una dimensión correcta, ya que, al constituir estos sitios, las interfaces entre los ciudadanos y los servicios públicos, la existencia de un gobierno electrónico se traduce, efectivamente, en la existencia de dichos sitios. No obstante, no cualquier sitio web denota la construcción efectiva de un gobierno en red ni refleja necesariamente las transformaciones del estado que hacen posible un gobierno electrónico.

Una primera perspectiva es la del *World Public Sector Report* (Naciones Unidas, 2003), que hace énfasis en el concepto de presencia, el cual alude a la manera como los usuarios pueden operar en el sitio. En su primera etapa, sólo es posible tener acceso a una información limitada y estática; en la segunda, el usuario puede buscar documentos y dispone de mecanismos de ayuda y un mapa del sitio; en la tercera, existen facilidades para transferir documentos y los usuarios se pueden poner en contacto con los funcionarios públicos; en la cuarta etapa, los usuarios pueden realizar transacciones en línea de diversa naturaleza.

Por último, en la quinta etapa se alude a la posibilidad de que los usuarios puedan participar con su opinión en la discusión sobre la política pública. Se trata de una perspectiva que sugiere que la puesta en línea del gobierno puede basarse en iniciativas orientadas sólo a la interfaz con los ciudadanos, al *front office* y que, en definitiva, no afectan a la organización interna de las entidades públicas. La prestación de servicios electrónicos constituye, a lo más, un nuevo canal que no afecta las modalidades principales con que se venían prestando los servicios.

Una segunda perspectiva corresponde al estudio que anualmente realiza la empresa Accenture sobre el grado de desarrollo del e-gobierno. Su énfasis radica en el involucramiento del cliente, concepto que prefiere al de ciudadano, y en la capacidad del servicio en línea de agregar valor respecto de las formas tradicionales de prestación del servicio. En consecuencia, la perspectiva introduce la necesidad de discriminar entre los sitios web que quizás

no constituyen más que un “adorno” y aquellos que mejoran efectivamente el acceso a los servicios. Este enfoque subraya, además, una perspectiva supra servicios, esto es, la manera como se va estructurando la presencia gubernamental en la red como fenómeno promovido por las instancias centrales del gobierno.

En la primera etapa, destaca el hecho de que existen algunos servicios en línea provistos por entidades pioneras; la segunda presenta como principal característica que existe un plan central de construcción del gobierno electrónico, un marco legislativo y algunos portales con capacidades transaccionales, así como un efecto de demostración desde las agencias pioneras a otras entidades. La tercera etapa se caracteriza por la explosión del número de portales sin pretensiones de calidad, el establecimiento de capacidades transaccionales complejas, la colaboración inter agencias y una fuerte preocupación por organizar la presencia en línea a partir de las necesidades de los usuarios. En la cuarta etapa, llama la atención el concepto de portales transaccionales más intencionados, en el sentido de concentrar la atención en la puesta en línea de servicios que agregan más valor y que permiten “hacer más con menos”. Aunque de manera poco desarrollada, se destaca la importancia de la colaboración inter agencias y la de la dirección central del esfuerzo.

Finalmente, la quinta etapa destaca que la idea rectora del esfuerzo debe ser la de mejorar los servicios al cliente y, más importante aún, trabajar en dirección a que los usuarios puedan utilizar los servicios en línea. No obstante, lo más significativo del enfoque es que introduce en la quinta etapa la idea de “transformación del servicio”, con lo que se rompe con un enfoque centrado en los sitios web e introduce los temas de fondo que plantea la construcción del gobierno electrónico y que lo unen con el tema tradicional de la reforma y modernización del estado y la gestión pública: la idea de que el e-gobierno es parte de una transformación global de los servicios públicos.

El enfoque *The e-Government Imperative*, no sólo reconoce la relación entre gobierno electrónico y reforma del estado, sino que transforma radicalmente la manera de evaluar los sitios web, al relacionar su evolución, desde un principio, con las transformaciones internas del estado y la administración pública. La radicalidad del cambio de enfoque queda en evidencia desde el principio del texto, cuando señala que el “e-gobierno es más acerca del gobierno que del ‘e’” (OCDE, 2003a, 11).

Sobre esta base, la OCDE identifica cuatro etapas. La primera es en la que el sitio web entrega información y se caracteriza por no involucrar inver-

siones en reingeniería de procesos, pues no es más que la publicación de información disponible. La segunda etapa se caracteriza de una manera muy similar a como lo hace el *World Public Sector Report*; no obstante, se pone énfasis en que se requieren inversiones adicionales para que la entidad opere con los ciudadanos. La tercera etapa, transaccional, alude a que su existencia exige a las agencias gubernamentales capacidad de respuesta en tiempo real, lo que implica avances significativos en los cambios en la trastienda y el inicio de una colaboración sistemática entre las entidades públicas para posibilitar una entrega sin fisuras de servicios. Finalmente, la cuarta y última etapa destaca la importancia de que las entidades públicas estén facultadas por la ley o por los usuarios a compartir las bases de datos y la información necesaria para prestar servicios de una manera que rompe con las fronteras tradicionales entre instituciones.

Se había desarrollado un enfoque similar en los marcos del esfuerzo por estructurar el llamado *one stop government*, realizado en varios países europeos y el cual sintetiza María Wimmer. El enfoque ya revela en su título que no se trata de observar la evolución de los sitios, sino las etapas que sigue la construcción de los servicios electrónicos. Mientras que la primera etapa no difiere de las caracterizaciones realizadas por los otros estudios, la segunda etapa, “Contacto, negociaciones, contrato”, se caracteriza por que el usuario activa un proceso administrativo; desde el mostrador se pasa a la trastienda.

La tercera etapa se caracteriza por que se requiere un esfuerzo más complicado de abordar procesos, algunos de tipo rutinario y, en consecuencia, más fáciles de poner en línea, y otros, cuya prestación electrónica requiere facilitar la toma de decisiones y la negociación. La caracterización de la cuarta etapa destaca, según la perspectiva de Wimmer, los aspectos de seguimiento y los cambios en los procesos internos que demanda una relación sostenida con los usuarios a través de Internet.

Para evaluar el grado y la calidad del avance en la construcción del gobierno electrónico, no basta el análisis de los sitios web. Es necesario ampliar significativamente el enfoque analítico e intentar dar cuenta de los procesos complejos que implica su construcción. Un desafío importante es la delimitación del esfuerzo que específicamente involucra el desarrollo del gobierno electrónico y la manera como se relaciona con los otros procesos de modernización del estado. Algunos de los enfoques que se analizan dejan en evidencia un énfasis excesivo en los aspectos tecnológicos.

En este contexto, un primer aspecto que debe dejar en claro el esfuerzo de evaluación es si en la administración central existe una visión clara respecto de los alcances del gobierno electrónico, el cual implica un esfuerzo sustancial de transformar los procesos sustantivos de la organización. Cuatro metodologías utilizadas para medir los avances del e-gobierno se definen según cuatro criterios fundamentales:

- i. Objetivo básico de la metodología
- ii. Definición básica del índice
- iii. Módulos fundamentales
- iv. Metodologías e indicadores

Un primer enfoque es el de Accenture. Su preocupación es describir las tendencias globales que muestra el estudio de los sitios web de la administración pública central en los países más avanzados en materia de gobierno electrónico, y ésta constituye su principal fortaleza y debilidad. Su énfasis radica en el involucramiento del cliente y en la capacidad del servicio en línea de agregar valor a las maneras tradicionales de prestación del servicio. En relación con lo primero, el enfoque propone cuatro etapas de acción para potenciar la capacidad de los servicios en línea y agregar así valor para los usuarios:

- i. Identificar los servicios correctos para los clientes correctos
- ii. Asegurar que los servicios focalizados se implementen de manera adecuada
- iii. Asegurar que los servicios se utilicen
- iv. Medir el éxito con parámetros claros

En relación con la capacidad de la administración, Accenture insiste en la conveniencia de tratar a los ciudadanos como clientes y, con ese propósito, introduce Customer Relationship Management (Gestión de relaciones con clientes, CRM por sus siglas en inglés) y afirma que los principios de la CRM forman una base sana para el e-gobierno. Desde el punto de vista de la generación de indicadores para el seguimiento del e-gobierno, el aporte principal de este estudio se da en relación con la evaluación de los sitios web. No obstante, puede resultar de interés evaluar si las entidades han incorporado programas de CRM y, en caso positivo, identificar ámbitos de utilización y eficiencia.

Un segundo enfoque es el que deriva de la propuesta del *World Public Report* y tiene como objetivos principales:

- i. Entregar una imagen comparativa de la preparación de e-gobierno de los países del mundo
- ii. Entregar una aproximación del uso del e-gobierno como herramienta para la entrega de servicios al público
- iii. Proveer un juicio comparativo de la voluntad y habilidad del gobierno para involucrar al público en la e-participación proveer una herramienta de mejores prácticas para monitorear el progreso de los países conforme se mueven hacia mayores niveles de entrega de servicios públicos digitales hacia el futuro.

El informe de las Naciones Unidas constituye sin lugar a dudas un valioso aporte. Permite tener una visión mundial de lo que está ocurriendo en materia de preparación para el e-gobierno y de la preocupación gubernamental por fomentar la participación de la ciudadanía. Resulta también significativo que destaque la importancia de la infraestructura tecnológica para el desarrollo del e-gobierno y la necesidad de incorporar los indicadores correspondientes. Esto deja en evidencia que el avance del gobierno electrónico se puede ver obstaculizado por la existencia de una demanda reducida debida a una baja penetración telefónica o del acceso a Internet, por ejemplo.

Las altas inversiones requeridas para alcanzar etapas transaccionales pueden resultar rentables, desde el punto de vista de un uso eficiente de los recursos públicos escasos, sólo en cuanto que la población atendida sea masiva. Además, la atención a los temas de infraestructura hace necesario incorporar indicadores respecto a que las normas regulatorias y de promoción de competencia faciliten el despliegue de las nuevas tecnologías y las comunicaciones.

Algo similar se puede decir respecto de los indicadores referidos al capital humano. Es muy importante, además, la manera como, se deja en evidencia la importancia que tiene todo este esfuerzo para avanzar en el desarrollo de los países. Un aspecto especialmente valioso del enfoque es la preocupación por evaluar la extensión de la e-participación, la cual alude a la voluntad por parte del gobierno de usar TIC para proveer información de alta calidad y herramientas efectivas de comunicación con el propósito específico de empoderar a la gente para una participación capaz en consultas y tomas de decisión, tanto en su calidad de consumidores de servicios públicos como de ciudadanos. Se trata de un indicador que centra su atención en los aspectos cualitativos.

La principal limitación de este enfoque radica en que, al prestar atención sólo a los sitios web, no dilucida cuáles transformaciones están teniendo efectivamente lugar en el interior de las entidades gubernamentales. Desde

el punto de vista de las líneas matrices de la construcción del e-gobierno, puede ser mucho más importante analizar el grado de utilización de la firma y el documento electrónico; el grado de informatización y puesta en línea de la formulación y ejecución presupuestaria, el impulso de la factura electrónica; la informatización y puesta en línea de los sistemas de manejo de los recursos humanos.

Del mismo modo, la mera observación de las posibilidades de servicios en línea que abre un sitio web no constituye un indicador suficiente del grado de utilización que hacen efectivamente de él los usuarios. En este estudio se evalúa también el Networked Readiness Index (INSEAD-WB-WEF). Este índice busca comprender el impacto de las tecnologías de la información y comunicaciones y se define como el grado de preparación de la nación o comunidad para participar y beneficiarse del desarrollo de las tecnologías de la información y comunicaciones.

El índice introduce tres subíndices compuestos que aluden a dimensiones cruciales para el desarrollo del gobierno electrónico:

- i. “Contexto”, diseñado para medir el grado de adecuación del contexto de un país para el desarrollo y uso de las TIC;
- ii. “La preparación de una nación” mide la capacidad de los principales agentes de una economía (ciudadanos, negocios y gobiernos) para apalancar el potencial de las TIC,
- iii. El “uso”, es una medición del nivel del impacto que tienen las TIC en los individuos, firmas y gobierno, tales como cambios de comportamiento y formas de vida, así como cambios en otros factores económicos y no económicos.

El primer subíndice alude a tres dimensiones principales: el mercado, el marco regulatorio y la infraestructura. Con el concepto de mercado busca evaluar si existen, en la sociedad de que se trate, los recursos humanos y la base empresarial requerida para el impulso del e-gobierno. Del mismo modo, plantea preguntas explícitas sobre la adecuación del contexto normativo para el desarrollo de la sociedad de la información. El concepto de infraestructura indaga en las condiciones básicas de acceso. El índice de preparación analiza cómo están los principales actores para encarar los desafíos.

Aun cuando este índice no se focaliza en el gobierno y sólo es una dimensión de sus preocupaciones, los aspectos involucrados son relevantes para un sistema de seguimiento, inclusive cuando es probable que, en la mayor parte

de los temas, un sistema de seguimiento del grado de avance del gobierno digital deba basarse en fuentes secundarias. Los tres enfoques revisados proponen metodologías para comparar el grado de desarrollo del e-gobierno. Sin embargo, aun cuando en algunos casos se alude a los requerimientos que el gobierno electrónico plantea para la trastienda, su atención se concentra en la existencia de portales centrales y en las capacidades de los principales sitios web (capacidades informativas, transaccionales y de acceso y participación de los usuarios).

Incluso cuando se trata de metodologías interesantes y que podrían ser utilizadas para la evaluación de los portales y el grado de desarrollo de los servicios electrónicos, metodológicamente no son suficientes para determinar el grado de avance del gobierno digital. En efecto, se requiere una metodología que dé información respecto de los resultados de los esfuerzos, pero también de los procesos implicados, de manera que se pueda saber cómo van avanzando las distintas iniciativas que darán como resultado el e-gobierno.

Una primera dificultad, en este ámbito, es que el sistema de seguimiento debe dar cuenta tanto de la manera como están accediendo los usuarios como de cuáles capacidades disponen los distintos portales en materia de trámites y servicios; pero, además, debe informar acerca de lo que está ocurriendo con los procesos internos, la infraestructura tecnológica y las condiciones normativas y regulatorias que hacen posible el desarrollo del e-gobierno.

Una segunda dificultad es que, al ser necesario revisar lo que ocurre en el interior de las instituciones, corremos el peligro de perdernos en la gran maraña de cosas que están sucediendo. Por tanto, es crucial ser muy selectivos con los procesos que se quiera monitorear.

En este contexto, la propuesta de la OCDE (2003a, 2003b) resulta de gran interés para nuestro objetivo. Explícitamente, se propone superar los meros estudios estadísticos, pues da una visión superficial del e-gobierno y no tiene en cuenta las prioridades del país, la calidad del servicio, ni ninguno de los cambios en la trastienda que son decisivos para el e-gobierno. Más aún, busca identificar información que permita medir el grado de cooperación entre servicios y lo amigable de los servicios electrónicos con los usuarios. Más específicamente, la perspectiva pretende mirar hacia delante y considerar la visión de largo plazo al abordar las siguientes preguntas: ¿Dónde estamos y hacia dónde vamos? ¿Cómo puede el gobierno enfrentar los desafíos futuros? ¿Cuáles son los caminos para alcanzar la visión de largo plazo?

En este contexto, se analizan la planeación y la implementación de políticas, la entrega de servicios, la e-consulta y la gestión. En suma, se busca identificar lo que se necesita cambiar para maximizar los beneficios del e-gobierno. El punto de partida es el reconocimiento de que, para que sean efectivos, los cambios que involucran las NTI deben ir acompañados de cambios organizacionales más amplios. Este amplio enfoque se basa en la noción de que el e-gobierno no puede ser analizado de manera aislada. Incluye encuestas dirigidas a los funcionarios de TIC en ministerios y agencias de la administración central respecto de los desafíos del e-gobierno, sus prioridades y barreras y les permite auto clasificar su progreso. Adicionalmente, se incluyen entrevistas en profundidad con funcionarios públicos.

Específicamente, la construcción del e-gobierno se relaciona más con “gobierno” que con la “e” y, por tanto, la definición tenía que destacar la percepción de que el uso intensivo de las TIC implicaba un gran esfuerzo de innovación institucional y transformación de las entidades públicas. El análisis de la gobernabilidad y de las responsabilidades gubernamentales en la materia impiden concebir al gobierno como una simple fábrica de servicios y, en consecuencia, los desafíos de la construcción del gobierno digital superan, sustancialmente, los que enfrenta la puesta en línea de una empresa, sea ésta pública o privada. Todo lo anterior plantea requerimientos complejos para el rediseño gubernamental.

La complejidad institucional revela la importancia de abordar los problemas de la construcción del gobierno digital desde un punto de vista multidimensional distinguiendo entre diversos niveles de abstracción que van, desde un nivel estratégico hasta uno técnico, de distintos aspectos, entre ellos los organizacionales, los jurídicos, los relativos a la seguridad, los temas técnicos de modelación de procesos, acceso, servicios, flujo de trabajo, etc.; y las etapas centrales del progreso del servicio público en línea, desde la etapa informacional a la transaccional y de resolución, incluida la etapa de atención posterior.

En la medida en la que la construcción del gobierno electrónico requiere un esfuerzo conjunto de toda la administración, el tema de los arreglos institucionales para su impulso es crucial. Son posibles diferentes opciones, desde modelos centralizados hasta otros más descentralizados. La experiencia internacional pone en evidencia la importancia del apoyo político para el éxito de los esfuerzos.

Parece claro que, en cualquier caso, el impulso de la discusión para lograr una visión común es tarea fundamental de las instancias centrales. Del mismo modo, es imprescindible que las instancias de coordinación tomen bajo su responsabilidad el impulso de los proyectos transversales y la creación de las condiciones jurídicas regulatorias requeridas para el despliegue del e-gobierno.

Los sitios web son parte fundamental del gobierno electrónico en la medida en la que reconfiguran sustancialmente los mecanismos de relación entre el estado y los ciudadanos y los usuarios de los servicios públicos. No obstante, la transformación de los portales de mecanismos informativos a ámbitos transaccionales complejos supone una profunda transformación interna de las agencias gubernamentales, lo que incluye reingeniería de procesos, reelaboración amplia del marco jurídico regulatorio, transición desde las modalidades tradicionales de la burocracia a lo que Fountain ha denominado la burocracia virtual, e incluso, el desorden de las fronteras institucionales y la aparición de las agencias virtuales.

REFLEXIONES FINALES

El gobierno electrónico no solo supone e implica la incorporación y posterior utilización de TIC en las tareas gubernamentales cotidianas; su aplicación conlleva a repensar y poner a prueba un conjunto de mecanismos y procedimientos de modernización estatal que transforma no solo la propia tarea gubernamental, sino también la forma de vinculación que el Estado logra con el ciudadano. Lejos de ser un proceso simple y homogéneo, la adopción del gobierno electrónico responde a una multiplicidad de variables que exceden aspectos como la infraestructura tecnológica; involucra factores de índole social, cultural y política.

Los aportes del gobierno electrónico en las ciudades de América Latina y el Caribe según la literatura, no constata diagnósticos de las facetas de los e - gobierno a nivel de los gobiernos locales y los grandes centros urbanos y que, a su vez, identifiquen las condiciones que hacen más probable la implementación exitosa de los planes de gobierno electrónico. Las posibilidades del desarrollo de e-gobierno, entendido como concepto integral, son considerablemente significativas para el empoderamiento de la ciudadanía. En este sentido, se destaca que en las áreas urbanas sociodemográficas más importantes de Manabí, Ecuador, brinda una fotografía sobre las posibilidades concretas que tienen los ciudadanos de la región para lograr empoderarse a través de esta herramienta.

Como se mencionó anteriormente, la literatura indica beneficios tangibles directamente asociados a la implementación de e-gobierno tanto en la mejora de los procesos administrativos gubernamentales como en un aumento de la efectividad y eficacia en los servicios transaccionales que brinda el gobierno a sus ciudadanos como lo es en el fortalecimiento de la cultura tributaria. Los resultados derivados del análisis del Índice de Servicios en Línea indican que, a nivel de las grandes áreas de la región, el desempeño de los gobiernos electrónicos es incipiente. No sólo el promedio general es bajo, sino que el desarrollo en la región es sumamente heterogéneo. Este escenario diverso se replica tanto a nivel de las agencias nacionales tributarias del país.

Los gobiernos alcanzan un buen desempeño en el indicador (presencia), mientras que la los indicadores que requieren una mayor complejidad para su desarrollo son la información y transacción, mismos que el nivel de la cultura tributaria presenta un declive significativo. Por su parte, los componentes de un e-Gobierno permite evidenciar la existencia de distintas dimensiones dentro del gobierno electrónico y de su variada complejidad. Visualizar que las

oportunidades para el desarrollo del gobierno electrónico son muchas, al igual que los obstáculos para su implementación, genera otros interrogantes complementarios sobre aquellos escenarios que promueven la utilización y el desarrollo de las TIC hacia el interior de las administraciones gubernamentales.

Se presentan respuestas a las nuevas tentativas e interrogantes relacionados con datos de variables de naturaleza sociodemográfica, económica, de infraestructura e institucionales. Se señala la existencia de áreas urbanas más densamente pobladas con un mayor acceso a internet en términos de infraestructura y gobiernos que implementan planes de e-gobierno se relacionan positiva y significativamente con una mejor provisión de bienes y servicios en línea.

Por su parte, el análisis de los Entes Tributarios de los gobiernos nacionales da cuenta de un mejor desempeño en materia de gobierno electrónico que las administraciones gubernamentales de los centros urbanos. Se identificaron al menos dos condiciones que pudieran estar incidiendo en esta diferencia: (a) La existencia de un objetivo organizacional específico (a diferencia de la multiplicidad de tareas que realizan los gobiernos locales) y (b) una mayor disponibilidad de recursos tanto monetarios como humanos para desarrollar proyectos de incorporación y utilización intensiva de TIC.

Asimismo, resulta importante señalar que el nivel local de gobierno puede potenciar la calidad de vida de la ciudadanía al brindar servicios y contenidos a la medida de las necesidades de sus habitantes. Por sus atribuciones y funciones y razones de escala, los gobiernos locales pueden desplegar una alta incidencia en la relación Estado - ciudadano, empleando para ello medios virtuales.

Reflexionar también acerca del rol que desempeñan los gobiernos nacionales y las funciones de injerencia que despliegan en cuanto a la promoción y el fomento del gobierno electrónico a nivel del gobierno local es significativo. En ciertas ocasiones proveyendo infraestructura básica, en otras transfiriendo conocimientos y capacidades de gestión, pero fundamentalmente como articuladores y coordinadores regionales, brindando recursos a los gobiernos locales, e implementando estrategias para su desarrollo.

Con respecto a las regulaciones normativas existentes, el escenario actual arroja una gran diversidad de situaciones, en favor de la incorporación de un tipo específico de software (mayoritariamente el software libre) para la implementación de transformación digital para la cultura tributaria en Manabí. Es por ello que se entiende oportuno y conveniente siempre el debate acerca

de los beneficios y riesgos de adoptar software libre o privado como parte del apoyo a la toma de decisiones para la implementación de cultura tributaria en Manabí a través de los e-Gobiernos. En este contexto se requiere de una neutralidad tecnológica que, se refiere al derecho de adquirir la mejor tecnología disponible que satisfaga las necesidades del contratante, en este caso: el Estado. En buena medida, esas necesidades se relacionan íntimamente con una mejor administración y atención de las demandas ciudadanas

Facetas de desarrollo e implementación de transformación digital para la **Cultura Tributaria en Manabí**

Referencias Bibliográficas



SABEREC 5.0

Referencias Bibliográficas

- Abati, E. (2004). Gestión de la Calidad en la Administración Pública. Módulo II: Los recursos en la gestión de calidad. Unidad Didáctica II.2. Las tecnologías de la información y la comunicación. CEDDET, INAP, Fundación Carolina. Madrid, España.
- Abraham, S. (2001). El e- government: Estrategia para la innovación en el Gobierno Federab. En www.narxiso.com, (consultado el 10-10-02).
- Ackoff, R. (1989) "From Data to Wisdom", en *Journal of Applied Systems Analysis*, Volumen 16, University of Lancaster, pp. 3-9.
- Alaña Castillo, T. P., Gonzaga Añazco, S. J., & Yáñez Sarmiento, M. M. (2018). Gestión tributaria a microempresarios mediante la creación del centro de asesoría caso: UMET Sede Machala. *Universidad y Sociedad*, 10(2), 84-88. Recuperado de: <http://rus.ucf.edu.cu/index.php/rus>
- Armas, M. E., Colmenares de Eizaga, M. (2007). Las nuevas tecnologías en las administraciones tributarias, *Télématique*, vol. 6, núm. 3, 2007, pp. 84-98, Universidad Privada Dr. Rafael Belloso Chacín Zulia, Venezuela.
- Arroyo Herrera, R. M. (2020). Modelo de Gestión Pública para el Desarrollo de Ciudades-Comunidades Sostenibles.
- Baiyere, A.; Salmela, H. y Tapanainen, T. (2020). Digital transformation and the new logics of business process management. *European Journal of Information Systems*, 29(3), 238-259.
- Banco Mundial. (2018). The Internet of Things: a promise for development. Obtenido de <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2018/07/03/el-internet-de-las-cosas-una-promesa-para-el-desarrollo>
- Barros, A. (2012), "Datos abiertos: ¿qué son y cuál es su utilidad?", La promesa del gobierno abierto, A. Hofmann, Á. Ramírez-Alujas y J.A. Bojórquez Pereznieto (coords.) [en línea] www.lapromesadelgobiernoabierto.info.
- Bellamy, Christine (2002), "From Automation to Knowledge Management: Modernizing 300 estión y Política Pública British Government with ICTS", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 68, núm. 2, pp. 213-230, junio.
- Blok, S. N. (2020). Exclusivity of citizens' initiatives: Fuel for collective action. *Journal of Civil Society*, 1-17.

- Bonilla, E. C. (2014). La cultura tributaria como herramienta de política fiscal: la experiencia de Bogotá. *Ciudades, estados y política*, 1(1), 21-35.
- Burnside, Craig (2005). *Fiscal Sustainability in Theory and Practice*. Washington D.C.: The World Bank.
- Calisto Friant, M. (2016). Comercio justo, seguridad alimentaria y globalización: construyendo sistemas alimentarios alternativos. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 55, 215-240.
- Cardenas, O. y Tabares, L. (2018). La comunicación y la información en la Administración Pública. En *Administración Pública. Conceptos y realidades*. (p. 207-210). Recuperado de <https://dokumen.pub/administracion-publica-conceptos-y-realidades-978-959-16-3226-5.html>
- Cardona, D. (2003), *El govern electrònic Una revisió des de la perspectiva de la prestació de serveis*. P. Camino (ed.), *Repensar el paper del gestor públic en el segle XX1*, Barcelona, Associació catalana de Gestió Pública.
- Casetti, M. M. (2020). Nueva Gestión Pública en Chile Orígenes y efectos. *Revista de Ciencia Política*, 34(2), 417-438.
- Castillo Narea, B. D., & Vásquez Armijos, C. (2017). Plan de visitas In Situ del NAF a locales comerciales informales de Guayaquil.
- Celhay, J. (2001). *La reducción de la evasión tributaria como vía para el financiamiento fiscal*. Panamá: Centro Interamericano de Administración Tributarias.
- Chong, J., J.R. Córdoba-Pachón y F. Siddiqui (2012), *Cloud Computing for Dummies? Identifying Management Assumptions of Cloud Computing Adaptation in Organizations*, Working Paper Series, SoMWP-1202, School of Management and University of London.
- Christensen, T. &. (2020). Coordination quality in central government—the case of Norway. *Public Organization Review*, 20(1), 145-162.
- Christensen, Tom y Per Laegreid (2004), “The fragmented State: The Challenges of Combining Efficiency, Institutional Norms and Democracy”, ponencia presentada en el Seminario internacional “Reconstruyendo instituciones bajo incertidumbre: Definiendo a las organizaciones en el nuevo siglo”, México, CIDE, División de Administración Pública, 15-16 de enero.

- Clift, S. L. (2004). E-government and democracy, Artículo para el Reporte Mundial del Sector Público.
- Coleman, S. y Donald N. (2005). "A new agenda for e-democracy", Forum Discussion Paper No. 4, Oxford Internet Institute, enero, p. 8.
- Cordero, D. (2019). "La calidad del servicio y la satisfacción de los usuarios en el GAD municipal de Santa Elena, cantón Santa Elena, provincia de Santa Elena, año 2017". Universidad estatal península de Santa Elena
- Córdoba-Pachón, J.R. (2009), Hacia la apropiación del gobierno electrónico: Una mirada crítica sistémica, Estado, Gobierno, Gestión Pública: Revista Chilena de Administración Pública, 14, pp. 61-82.
- Cruz, R. (2018). Digital governance: A proposal analysis for Costa Rica. E-Ciencias de la Información, 8(1), 101-118. doi: <http://dx.doi.org/10.15517/eci.v8i1.29808>
- Damascene, J., & Anderson, A. (2019). The public value of e-Government- A literatura review. Government Information Quarterly, 36(2), 167-178. doi: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.01.001>
- Deher, J. (2015). La educación fiscal contribuye a incrementar la madurez de las democracias y el grado de cohesión social. Recuperado de <http://eurosocial-ii.eu/es/entrevistaarticulo/educacion-fiscal-incrementarmadurez-democracias-cohesion-social>
- Delgado, T., & Sanchez, A. (2018). Repensando el Gobierno Electrónico: Ventanilla Única, servicios sostenibles y gobierno digital centrado en la innovación. Revista Cubana de Administración Pública y Empresarial.
- Díaz Alvarado, Carlos, Izquierdo, Alejandro, & Panizza, Ugo (2004). Fiscal Sustainability in Emerging Market Countries with an Application to Ecuador. Washington, DC.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Diéguez, G., Gasparín, J., Sánchez, J. y Schejtman, L. (2015). Escenarios y perspectivas del gobierno electrónico en América Latina y el Caribe. Documento de Trabajo N°132. Buenos Aires: CIPPEC.
- Escobedo, J.F. (2011), "Información pública y cultura democrática", Transparencia y rendición de cuentas, José Sosa (comp.), Ciudad de México, Siglo XXI.
- EUROsociAL. (2013). Red de Educación Fiscal. Recuperado de: <http://www.eurosocial.eu/es/pagina/red-de-educacion-fiscal>

- Forlano, Laura (2004), "The Emergence of Digital Government: International Perspectives", en Pavlichev, Alexei y G. David Garson. Digital Government: Principles and Best Practices, Estados Unidos, Idea Group Publishing, pp. 38-39. Para más información véase United Nations: Division for Public Economics and Public Administration (2001). "Benchmarking Egovernment: A Global Perspectiva", consultado octubre de 2005, en http://www.federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0001861.pdf#search='benchmarking%20egovernment'
- Fountain, Jane (2001), Building the Virtual State. Information Technology and Institutional Change, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Frey, K. (2005). Gobernanza electrónica urbana e inclusión digital: experiencias en ciudades europeas y brasileñas. Recuperado el 12 de Octubre de 2011 de: <http://www.nuso.org/revista.php?n=196>
- García Baluja, W. y Plasencia, J.A. (2020). Aspectos claves para la informatización y el Gobierno Electrónico. Revista Cubana de Ciencias Informáticas, 14(3), s/p.
- García Baluja, W. y Plasencia, J.A. (2020). Aspectos claves para la informatización y el Gobierno Electrónico. Revista Cubana de Ciencias Informáticas, 14(3), s/p.
- García Pincay, M. N., & Tomala, E. (2017). Plan de análisis tributarios del NAF SRI-UG., propuesta a la empresa E. MAULME CA. Universidad de Guayaquil.
- Garson, D. (2001). Digital Government: Principles and Best Practices, Estados Unidos, Idea Group Publishing, pp. 38-39. Para más información véase United Nations: Division for Public Economics and Public Administration (2001). "Benchmarking Egovernment: A Global Perspectiva", consultado octubre de 2005, en http://www.federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0001861.pdf#search='benchmarking%20egovernment'
- Gavilanes, K. (2015). Diseño de un centro de consultoría tributaria y financiera en la PUCESA dirigido a personas naturales no obligadas a llevar contabilidad, para la vinculación teórica-práctica de los estudiantes de la carrera de contabilidad y auditoría. Ambato, Ecuador. Disertación (Ingeniera en Contabilidad y Auditoría). Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

- Gil García, Juan Ramón, et al. 2009. "Hacia un modelo de los determinantes de éxito de los portales de gobierno estatal en México" *Gestión y Política Pública*, 18, 2: (307-340).
- Heeks, R. (2001). *Understanding E-Governance for development*", i-Government Working Paper series n° 11, Institute for Development Policy and Management: Manchester.
- Heeks, R. (Ed.). 2002. *Reinventing Government in the Information Age*. Londres, Routledge.
- Hermosa, P., Alcaraz, F. y Urquia, E. (2017). Transparencia pública y rendición de cuentas como base para la construcción de una sociedad democrática en América Latina. *Revista Internacional Transparencia e Integridad*, (4), 1. Recuperado de <https://revistainternacionaltransparencia.org>
- Hernández, Y. (enero a abril 2019). Perspectivas o enfoques en la promoción de la innovación agropecuaria local. Importancia de la comunicación en este proceso. *Agroecosistemas: Revista para la Transformación Agraria Sostenible*. 7(1), 188-195.
- Holmes, D. (2003). *Estrategias para el uso eficiente de internet en el gobierno*. McGraw-Hill Interamericana. Ciudad de México, México.
- Horne, Jocelyn (1991). *Indicadores de Sostenibilidad Fiscal*. Fondo Monetario Internacional.
- Jolíás, L. y A. Prince (2013). *El ecosistema argentino de datos abiertos*", *El gobierno electrónico a nivel local. Experiencias, tendencias y reflexiones*, D. Pando y N. Fernández (comp.), Victoria, Fundación CIPPEC/ Universidad de San Andrés.
- Kaufman, Ester (2003), "El foro transversal de responsables informáticos: crisis, burocracia, redes y gobierno electrónico en la Argentina", Santiago de Chile, FLACSO. <http://www.spkrsbr.com/Biblioteca/htm/CURSOS/posgradogobdigital/kaufman/forotransversal.doc>
- Koo, E. (2019). *Digital Transformation of Government: From E-Government to Intelligent E-Government*. Degree of Master of Science in Engineering and Management, Massachusetts Institute of Technology. Obtenido de <https://hdl.handle.net/1721.1/121792>
- Lázzaro Orlando, Giancarlo, & Contreras Puente, Víctor (2007). *Sostenibilidad de la Política Fiscal en Economías Petroleras frente a Choques Positivos*

- en los Precios del Crudo. Caso Indonesia, México, Nigeria, Noruega y Venezuela. 1980-1984 Vs. 2000-2004. Caracas, Venezuela: Universidad Católica Andrés Bello: Facultad de Ciencias Económicas.
- Lynn, L. E. (2004). Reforma a la gestión pública: tendencias y perspectivas. En Pardo, M. del C. (compiladora). De la Administración Pública a la Gobernanza (1ra ed.). El Colegio de México. Ciudad de México, México, pp. 105-128.
- Margetts, Helen y Patrick Dunleavy (2002), "Cultural Barriers to e-Government", publicado por la National Audit Office (HC 704-III), junto con "Value for Money report 'Better Public Services through e-Government'" (HC 704), 4 de abril.
- Martínez Valle, L. (2014). "La concentración de la tierra en el caso ecuatoriano: impactos en el territorio". En La concentración de la tierra. Un problema prioritario en el Ecuador contemporáneo, de Albert Berry, Cristóbal Kay, Luciani Martínez Valle y Liisa L. North, 43-61. Quito: Abya Yala.
- Martínez, Andrea, y Érika Zárate Baca. 2020. "Los circuitos alternativos de comercialización en el Ecuador: política para el acceso a mercados de la Agricultura Familiar Campesina". En Cambio, climático, biodiversidad y sistemas agroalimentarios. Avances y retos a 10 años de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, de Esteban Daza, Tamara Artacker y Ronnie Lizano. Abya-Yala.
- Mawela, T., Muganda, N., & Twinomurizi, H. (2017). e-Government implementation: a reflection on south african municipalities. South African Computer Journal, 29(1), 147-171. doi: <http://dx.doi.org/10.18489/sacj.v29i1.444>
- McBride, K., & Draheim, D. (2020). On Complex Adaptive Systems and Electronic Government: A Proposed Theoretical Approach for Electronic Government Studies. The Electronic Journal of e-Government, 18(1), 43-53. doi:10.34190/EJEG.18.1.004
- Mendoza, Enrique (2003). An Analytical Review of Public Debt Sustainability Analysis and its Implication for Emerging Markets. Maryland: University of Maryland.
- Morales, J. (2020). Educación y desarrollo humano: dimensiones para la elaboración de políticas públicas en tiempos de complejidad. Revista Conrado, 16(75), 372-383.

- Naciones Unidas (2003), World Public Sector Report 2003. e- Government at the Crossroads, Nueva York, noviembre.
- Naser, A. y Concha, G. (2011). El Gobierno electrónico en la gestión pública. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7330/S1100145.pdf?sequence=1>
- Oakley, P. (1991). Projects with people: The practice of participation in rural development. Génova: ILO. Recuperado de <https://digitallibrary.un.org>
- OCDE (2003a), The e-Government Imperative, París, septiembre.
- OCDE (2003b), E-Government in Finland, París, octubre
- Ochoa, Elizabeth, Seijas, Lizbeth, & Zavarce, Harold (2002). Consideraciones metodológicas para la evaluación de la sostenibilidad y vulnerabilidad fiscal. Revista BCV, XVI (2), 13-64.
- Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica. OECD (2016). Manual para la economía digital. Recuperado de <https://www.oecd.org>
- Osborne David-Gaebler, T. (1992). Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector.
- Otero, J. y Selis, D. (2016). La revista extensión en las américas. Influencia de los EE. UU. en los servicios de extensión rural latinoamericanos. Extensão Rural, 23(1), s/p.
- Peters, B. G. (2004). Cambios en la naturaleza de la administración pública: De las preguntas sencillas a las respuestas difíciles. En Pardo, M. del C. (compiladora). De la Administración Pública a la Gobernanza (1ra ed.). El Colegio de México. Ciudad de México, México, pp. 69-95.
- Primo Braga, Carlos A. (2003), "Government in Developing Countries: Challenges and Opportunities", ponencia presentada en el III Global Forum on Fighting Corruption and Safeguarding Integrity, Seúl, 29-31 de mayo.
- Proaño Ponce, W., Yoza Rodríguez, N., Ponce Vaca, L., & Moreira Cañarte, M. (2020). La era tecnológica y la cultura tributaria hacia una sostenibilidad fiscal (Vol. 1). Jipijapa, Manabí, Ecuador: Ediciones MAWIL.
- Proaño, W. P. (2021). e-Gobierno - Metodología para la transformación digital aplicada al desarrollo de la cultura tributaria en Jipijapa, Ecuador, Tesis para optar al grado de Máster en Dirección Estratégica en Tecnologías de la información, FUNDIBER.

- Quintanilla Gavilánez, J. (2012). La universidad en la cultura tributaria. Revista de Ciencias de la Administración y Economía.
- Rana, N., Dwivedi, Y., Luthra, S., Lal, B., & Alryalat, M. (2017). Advances in Electronic Government (e- Government) Adoption Research in SAARC Countries. Lecture Notes in Computer Science, 10595. Doi: https://doi.org/10.1007/978-3-319-68557-1_14
- Red Educación Fiscal. (2016). Manual de estandarización de los Núcleos de Apoyo Contable y Fiscal de América Latina. Red de Educación Fiscal, 1-29.
- Rhodes, R. A. (1996). The new governance: governing without government. Political studies, 44(4), 652-667.
- Ronaghan, S. A. (Project Coordinator and author of the final report) (2002), Benchmarking e- government: A Global Perspective - Assessment of UN Member States, New York, United Nations Online Network in Public Administration and Finance (UN PAN) – American Society for Public Administration (ASPA).
- Salomons, T. (2020). Collaboration between social entrepreneurs and local governments: a causation and effectuation view (Master's thesis, University of Twente).
- Serrano Antón, F. (2010). La Administración electrónica en el ámbito tributario. En F. SERRANO ANTÓN, Administración Electrónica Tributaria en Las Haciendas Locales
- Servicio de Rentas Internas de Ecuador. (2018). SRI. Recuperado de: <http://www.sri.gob.ec/web/guest/nucleos-de-apoyo-contable-y-fiscalnaf:jsessionid=iDj9qq0i2kxpDx4G7SF46nTB>
- Shand, D. (1996). La nueva gestión pública: retos y temas de discusión en una perspectiva internacional. Revista de Administración Pública. Ensayos sobre la nueva administración pública, 91: 77-88.
- Smith, L., A. Obeid, y H. Jensen (2000). "The geography and causes of food insecurity in developing countries", Agricultural Economics 22: 199-215.
- Sztulwark, S. (2020). La condición periférica en el nuevo capitalismo. Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía, 51(200).

- Talvi, Ernesto, & Végh, Carlos E. (2000). ¿Cómo armar el rompecabezas fiscal?: nuevos indicadores de sostenibilidad. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Troy, J. (2020). E-Government in the Philippines: An Assessment. *Ciencia (HEALS)*, 1(1), 26-47. Obtenido de <https://ssrn.com/abstract=3762071>
- UNESCO. (2017) Política integral para el perfeccionamiento de la informatización de la sociedad en Cuba. Cuba. Recuperado de <https://www.siteal.iiep.unesco.org>
- Universidad de La Habana. (2019). Guía para la gestión de gobierno digital en municipios cubanos. La Habana, Cuba: Editorial U.H. Dirección de Publicaciones Académicas. Recuperado de <https://www.researchgate.net>
- Villoria, M. y Ramírez A. (2013). “Los Modelos de gobierno electrónico y sus fases de desarrollo. Un análisis desde la teoría política”. *Gestión y Política Pública*, volumen temático 2013 gobierno electrónico (69-103).
- Walling, E. y Vaneekhaute, C. (2020). Developing Successful Environmental Decision Support Systems: Challenges and Best Practices. *Journal of Environmental Management*, 264, 1-16.
- Whetsell, T. A. (2020). Between promise and performance: Science and technology policy implementation through network governance. *Science and Public Policy*, 47(1), 78-91.
- Wimmer, M. (2001), “European Development towards Online One-stop Government: The ‘e-GOV’ Project”, en *Proceedings of the ICEC 2001 Conference*, Viena, 31 de octubre a 4 de noviembre.
- Wimmer, M. (2002). “Integrated Service Modeling for Online One-stop Government”, *The International Journal of Electronic Commerce and Business Media*, agosto.
- Wolpes, O. A. (2022). Retos del gobierno electrónico en la transformación digital de la administración pública en Cuba, *Retos de la Dirección* 16(1): 126-156.
- Yong, J. SL. (Ed.). 2003. *E-Government in Asia*. Singapur, Time Editions

Facetas de desarrollo e implementación de transformación digital para la **Cultura Tributaria en Manabí**

Agradecimientos

AGRADECIMIENTOS

Los autores, agradecen a la Universidad Estatal del Sur de Manabí, por su valiosa contribución en el apoyo del proyecto al que tributa este libro. Agradece, además a Doctores externos que han abordado la temática desde el contexto internacional.

RESUMEN DEL LIBRO PARA EL PÚBLICO

El libro aporta conocimientos relacionados con E-gobierno. Facetas de desarrollo e implementación de transformación digital para la cultura tributaria en Manabí, destacándose las facetas de desarrollo de los e-gobierno, el gobierno electrónico como parte de la transformación digital en entidades públicas, la cultura tributaria en el nuevo suceso de transformación digital para la sostenibilidad fiscal y el gobierno electrónico para fortalecer la cultura tributaria desde el enfoque de transformación digital, donde se revelan aspectos distintivos de la construcción del e-Gobierno electrónico respecto de la incorporación de TIC en la cultura tributaria, la construcción del e-Gobierno y la transformación del estado para fortalecer la cultura tributaria desde el enfoque de transformación digital, los e-Gobierno y la modificación de las fronteras entre la tributación pública y privada, la educación tributaria sustentada en e-Gobierno para disminuir la elusión y evasión tributaria, los problemas estratégicos de la construcción del e-Gobierno para la mejora de la Cultura Tributaria en Manabí, Ecuador y la evaluación del avance en la construcción del e-Gobierno como transformación digital para el desarrollo de la cultura tributaria en dicha región

Facetas de desarrollo e implementación de transformación digital para la **Cultura Tributaria en Manabí**



Publicado en Ecuador
Enero 2025

Edición realizada desde el mes de Enero del 2025 hasta marzo del año 2025, en los talleres Editoriales de MAWIL publicaciones impresas y digitales de la ciudad de Quito.

Quito – Ecuador

Tiraje 30, Ejemplares, A5, 4 colores; Offset MBO
Tipografía: Helvetica LT Std; Bebas Neue; Times New Roman.
Portada: Collage de figuras representadas y citadas en el libro.