

Eugenio Rivera Urrutia*

Concepto y problemas de la construcción del gobierno electrónico

Una revisión de la literatura¹

El presente trabajo busca analizar el término de gobierno electrónico, dimensionar sus 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 a la gestión pública implican desafíos singulares si se comparan con la puesta en línea de las empresas 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 desdibujoamiento de las fronteras institucionales y la aparición de las agencias virtuales. La construc-

* El doctor Eugenio Rivera Urrutia es profesor del Magíster de Gobierno y Gerencia Pública de la Universidad de Chile, Santa Lucía 240, Santiago de Chile, Chile. Correo electrónico: eugenio.rivera@mop.gov.cl.

¹ Artículo recibido el 20 de noviembre de 2004 y aceptado el 25 de julio de 2005. El presente documento ha sido preparado sobre la base de la investigación que desarrollaron el CIDE y CONCIERTO sobre gobierno electrónico en la administración pública federal por encargo de la Secretaría de la Función Pública. Agradezco los comentarios de Judith Mariscal, David Arellano, Ernesto Piedras y Javier Sánchez del CIDE, de Humberto Treviño y Luis Macías de CONCIERTO, y de todo el equipo de la Unidad de Gobierno Electrónico y Política de Tecnologías de la Información encabezados por Abraham Sotelo y Raúl de la Parra de la Secretaría de la Función Pública. Agradezco también las observaciones y sugerencias de dos dictaminadores anónimos.

ción del gobierno digital constituye, en suma, un gran esfuerzo de innovación institucional y de transformación de las entidades públicas.

Palabras clave: gobierno electrónico, tecnologías de la información y comunicación, gestión pública.

Concept and Problems of the Electronic Government Construction.

A Review of the Literature

This paper analyzes the meaning and scope of the e-government and the main problems that characterize the construction of the electronic government in the national administration of the state. The incorporation of information technologies in the public management raises very different challenges compared to those confronted by the private sector.

The web sites, being a fundamental part of the electronic government, reshape in a substantial manner the links between the state and the citizens and the users of public services. However, the progression of the web sites from information mechanisms to complex transactional portals requests a deep internal transformation of the governmental agencies, that includes a broad modification of its regulatory and legal frame, process reengineering, the transition from traditional modalities of the bureaucracy towards what has been called “virtual bureaucracy”, and even a progressive blur of the institutional borders and the appearance of the virtual agencies. The construction of the digital government constitutes, in sum, a paramount effort of institutional innovation and transformation of the public organizations.

Keywords: e-government, information and communication technologies, public management.

INTRODUCCIÓN

El cambio tecnológico que se expande transformando las diversas dimensiones de la actividad humana tiene el potencial de revolucionar también al estado. La infraestructura moderna de telecomunicaciones y tecnologías de la información y las nuevas teorías de gestión proveen los medios para la cooperación a distancia entre los ciudadanos, las empresas y la administración pública. Se esboza la posibilidad de tener

acceso en un solo punto a los servicios electrónicos ofrecidos por las diferentes entidades públicas. Surge la idea de las agencias virtuales, organizaciones públicas conectadas por computadoras en red y vinculadas en la pantalla por medio de Internet que presentan una imagen sin fisuras al mundo exterior. La distinción entre gobierno y sector privado se desdibuja en la red, pues ambos entregan cada vez más los servicios de gobierno a través de los mismos portales. Los servicios públicos ponen a disposición de los ciudadanos servicios las 24 horas del día, accesibles desde cualquier lugar y por diferentes medios.

En este contexto, el objetivo del presente trabajo es conceptualizar el término de gobierno electrónico, dimensionar sus 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 analizar los principales problemas estratégicos que enfrenta la construcción del gobierno electrónico. El análisis pone en evidencia que la incorporación de las tecnologías de la 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, junto con el desarrollo de portales que posibilitan nuevas formas de relación entre el estado y los ciudadanos, implica un gran esfuerzo de innovación institucional y transformación de las entidades públicas.

Con este objetivo, en la sección siguiente se revisan algunas de las definiciones de gobierno electrónico, se muestran algunas particularidades de la administración pública que exigen modificar los enfoques disponibles para la puesta en línea de las empresas privadas como condición para su aplicación y se demuestra que la construcción del gobierno electrónico implica la transformación de los procesos, procedimientos y estructuras organizacionales de las entidades. En la segunda sección se evalúan las nuevas formas que adquiere la colaboración entre el sector público privado en el contexto de la transformación del estado y la modernización de la gestión, así como las posibilidades inéditas que abre el gobierno electrónico para la participación ciudadana y el fortalecimiento de la democracia. En la tercera sección se analizan los problemas estratégicos que se enfrentan en la construcción del gobierno electrónico y se pone en evidencia la necesidad de un enfoque que dé cuenta de la complejidad de los aspectos involucrados. En la cuarta sección se analizan

las metodologías disponibles para la evaluación del grado de desarrollo de los portales gubernamentales y, de una manera más general, para la evaluación del grado de avance del gobierno electrónico. Por último, se presentan algunas conclusiones.

LA DELIMITACIÓN DEL CONCEPTO DE GOBIERNO ELECTRÓNICO

El objetivo de la presente sección es analizar tres aspectos que han concentrado la atención del debate en torno al gobierno electrónico:² la definición del concepto, el alcance de las similitudes de la construcción del gobierno electrónico con los esfuerzos que se realizan en el sector privado y las implicaciones que la construcción del gobierno electrónico pueden tener para la modernización y reforma del estado.

HACIA UNA DEFINICIÓN DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO

Las diferentes definiciones del término que nos preocupa han puesto énfasis en aspectos parciales incluidos en el concepto, los cuales normalmente se asocian al descubrimiento de sucesivas aplicaciones y posibilidades de uso de las TIC. Al mismo tiempo, estos énfasis unilaterales han dado lugar a programas reduccionistas que han elevado los costos de las inversiones y afectado el uso eficiente de las TIC.

Una primera definición altamente popular es la que define “gobierno digital” como la entrega de servicios gubernamentales en línea. Se trata de una definición que concentra su atención en la utilización de Internet, en los portales que representan las interfaces entre los usuarios y las agencias públicas y en la forma en que aparecen las nuevas modalidades de la operación gubernamental frente a los usuarios. Pese a su popularidad, la definición pierde de vista la reorganización interna de las agencias gubernamentales necesaria para hacer posible un uso efectivo de las nuevas tecnologías en las relaciones con los usuarios, lo cual dio origen a la creación de innumerables sitios web que no prestan servicio alguno.

La definición utilizada por el Banco Mundial sostiene que el concepto e-gobier-

² En lo sucesivo, utilizamos de manera indistinta los términos gobierno electrónico, e-gobierno, gobierno digital y gobierno en línea.

no se refiere al uso, por parte de las agencias gubernamentales, de las tecnologías de la información (TI), las cuales posibilitan la transformación de las relaciones con los ciudadanos, las empresas y otras partes del gobierno.³ Esta definición, más que poner atención en la Internet, destaca la importancia que adquieren las tecnologías de la información en la prestación de servicios gubernamentales.⁴ Subraya, además, que el uso de dichas tecnologías transforma las modalidades en las que se relaciona el gobierno con los usuarios (personas y empresas) y, en consecuencia, implica modificaciones en cada uno de los actores involucrados. Llama también la atención sobre la circunstancia de que el uso de las TI modifica la relación entre las propias agencias públicas. Pese a los avances indiscutibles de esta perspectiva, la definición no subraya lo suficiente las condiciones necesarias para que las modificaciones mencionadas realmente tengan lugar. En efecto, como con toda innovación, rápidamente se hace necesario precisar su significado técnico y organizacional, así como los problemas que implica su introducción desde el punto de vista de la economía política.

Una tercera definición hace hincapié en que el gobierno electrónico constituye una nueva manera de organizar la gestión pública para aumentar la eficiencia, transparencia, accesibilidad y capacidad de respuesta a los ciudadanos a través de un uso intensivo y estratégico de las tecnologías de la información y comunicaciones, tanto en la gestión interna del sector público como en sus relaciones diarias con ciudadanos y usuarios de los servicios públicos.⁵ Desde este punto de vista, se destaca que la incorporación intensiva de TIC constituye una manera particular de estructurar la gestión en las entidades públicas, distinguiendo, además, su importancia, tanto para mejorar la atención al público como para el desenvolvimiento de la operación interna de las organizaciones indicadas. De manera similar a la perspectiva anterior, este punto de vista reduce el problema de la incorporación de las TIC a una cuestión técnica sin indagar en los aspectos de economía política.

Una entidad privada sostiene que el e-gobierno combina servicios basados en

³ Gobierno electrónico es una forma de organización que integra las interacciones y las interrelaciones entre gobierno y ciudadanos, compañías, clientes y organizaciones públicas a través de la aplicación de TIC modernas (Centro de Excelencia para el e-Gobierno del IDT-HSG, www.electronic-government.org).

⁴ La OCDE, en cambio, señala que el e-gobierno es el uso de las TIC, particularmente la Internet, como una herramienta para alcanzar un mejor gobierno (OCDE, 2003a).

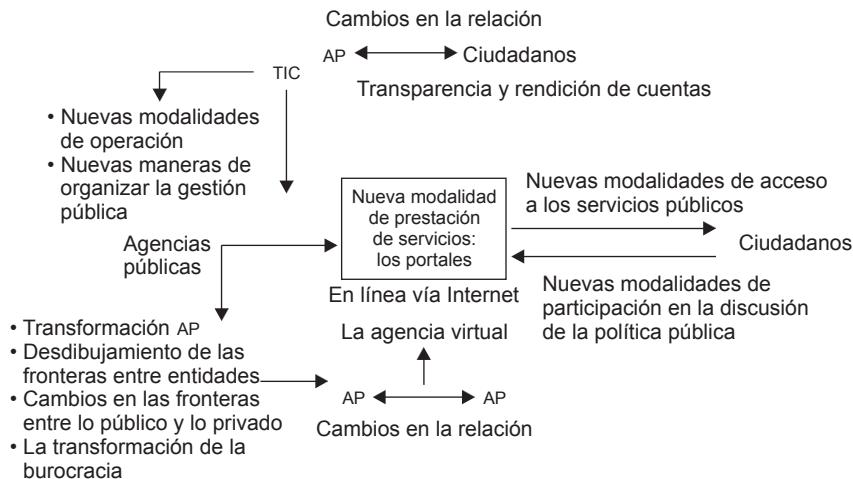
⁵ Definición formulada por Claudio Orrego, citado en Kaufman (2003).

información electrónica para ciudadanos (e-administración) subrayando, al mismo tiempo, su potencialidad para reforzar los elementos de participación (e-democracia) (Fundación Bertelsmann). Las Naciones Unidas, en su *World Public Sector Report 2003. Government at the Crossroads*, recalca este aspecto al incluir en su encuesta el concepto de e-participación, pues incorpora en la definición de e-gobierno la habilidad de las personas de involucrarse en un diálogo con sus gobiernos como consumidores de los servicios públicos y participar en los procesos políticos como ciudadanos. La organización internacional da un paso adicional al señalar que la mejor manera de entender el e-gobierno puede ser como un proceso de creación de valor público⁶ con el uso de las TIC modernas. Sobre esa base, se destaca que la noción de valor público está enraizada en las preferencias de las personas y, en consecuencia, es el público quien puede determinar lo que tiene valor real para sus miembros. Al mismo tiempo, el concepto también está enraizado en la habilidad del gobierno para crear servicios que la gente desea. En tal sentido, la construcción del e-gobierno se estructura para contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas. Al mismo tiempo, su viabilidad y efectividad se asocian a la capacidad para incorporar a los ciudadanos, aprovechando el potencial de las TIC, al esfuerzo por identificar las prioridades para su desarrollo. Esto revela la potencialidad democrática del uso de las TIC, ya que pone en evidencia su eventual contribución a un gobierno más abierto, sujeto al escrutinio público y a una institucionalidad que abre oportunidades para la participación directa de las personas en la discusión sobre política pública. En este contexto, es importante resaltar la idea de potencialidades de las TIC, pero para que las posibilidades se concreten, se requieren procesos de democratización en otras áreas.

Por otra parte, y en su esfuerzo por identificar los problemas que enfrentan los países para implementar el e-gobierno y contribuir con herramientas prácticas para los tomadores de decisiones, la OCDE insiste en que e-gobierno se relaciona más con el “gobierno” que con la “e”. Se hace necesario, en consecuencia, reorientar las preocupaciones hacia cómo cooperar más eficazmente a través de las agencias gubernamentales para abordar temas complejos y compartidos, cómo fortalecer la centralidad del consumidor y cómo construir relaciones con los aliados en el sector

⁶ Para el análisis detallado del concepto, remitimos a Mark H. Moore (1995).

FIGURA 1. HACIA UNA CONCEPTUALIZACIÓN DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO



Fuente: Elaboración propia.

privado. Sin embargo, la agudeza de esta perspectiva, que evidencia la necesidad de insertar la discusión tecnológica en las discusiones propias de la administración pública, enfrenta el problema de delimitar el objeto de discusión e involucrar todos los aspectos de la AP, lo que dificulta la operacionalización de una política para su construcción.

Finalmente, la siguiente definición sintetiza adecuadamente que el gobierno electrónico conjuga NTIC, reingenierías de estructuras y cambios de culturas organizacionales para facilitar a los ciudadanos el acceso en línea a la información y a los servicios, explicitando las diversas dimensiones del esfuerzo por construir el e-gobierno. Al mismo tiempo, sugiere la necesidad de reflexionar sobre las maneras como el gobierno digital implica el desarrollo de formas asociativas que se insertan en la red de redes. La autora sostiene que el gobierno se incorpora como un punto de coordinación importante (Ester Kaufman, 2003). La figura 1 grafica el esfuerzo de definición realizado.

ASPECTOS DISTINTIVOS DE LA CONSTRUCCIÓN DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO
RESPECTO DE LA INCORPORACIÓN DE TIC EN LA EMPRESA PRIVADA

Un segundo problema relevante ha sido delimitar los aspectos comunes que plantea la incorporación de TIC en la AP y en los servicios públicos respecto de las experiencias en el sector privado. El entusiasmo generado por los avances experimentados por la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y comunicaciones a las empresas de punta de las diferentes industrias, 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 del sector público consistía básicamente en la aplicación de la experiencia en el sector privado al sector público. Se trataba, en consecuencia, de reconstruir el estado como si fuera una fábrica de servicios públicos. Parecía 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 del sector público para el impulso del gobierno electrónico en contraposición con la empresa?

La demarcación fundamental deriva de la compleja estructura de objetivos de la administración pública: el gobierno es la autoridad más alta que protege el bienestar y la vida de los ciudadanos y la AP 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 transpa-

rencia 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 insu- mos 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.

LA CONSTRUCCIÓN DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO

Y LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO

Un tercer tema que resulta crucial en este contexto es el relativo a cómo se inserta la construcción del gobierno electrónico en los procesos de transformación organizacional y de reforma del estado.

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

en general. Como señala la OCDE, la implementación del e-gobierno va de la mano de un buen número de reformas de la trastienda. Por una parte, el e-gobierno ayudará a llevar a cabo dichas reformas, mientras que, por la otra, el e-gobierno requiere esas reformas para ser exitoso. El mismo estudio discute los siguientes temas en este campo.

Las TI 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 TI 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. 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 TI, como es 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 desdibujamiento de los papeles y 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 interagencias 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.⁷ 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 go-

⁷ 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 (Byrne, 1997, citado en 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 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.

bernabilidad y de las organizaciones. En este contexto 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 desgregar 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 ge-

neralizado 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, cuyas características básicas se contrastan en el cuadro 1.

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.

CUADRO 1. COMPARACIÓN DE LA BUROCRACIA WEBERIANA Y LA VIRTUAL

Elementos de la burocracia weberiana	Elementos de la burocracia virtual
Diferenciación funcional, división precisa del trabajo, fronteras jurisdiccionales claras.	Información estructurada no sobre la base de personas, sino por la utilización de tecnologías de la información; estructuras organizacionales basadas en sistemas de información más que en personas.
Jerarquía de oficinas e individuos.	Comunicaciones electrónicas e informales; los equipos desarrollan el trabajo y toman decisiones.
Archivos, documentos escritos, personal para mantener y transmitir archivos.	Archivos digitalizados en formas flexibles, mantenidos y transmitidos electrónicamente utilizando sensores, códigos de barras, <i>transponders</i> , computadoras portátiles; información grabada, almacenada, analizada y transmitida en chips; sistemas de personal mantienen el hardware y software y las telecomunicaciones.
Empleados neutrales, impersonales, adscritos a una oficina particular.	Empleados <i>cross-functional</i> , empoderados; trabajos limitados no sólo por su experiencia, sino también por el alcance y sofisticación de la mediación computacional.
Sistema de oficina de reglas generales, procedimientos operativos estándares, programas de desempeño.	Reglas insertas (<i>embedded</i>) en sistemas de información y aplicaciones, estructura invisible (inserta en los programas informáticos), virtual.
Tiempo de procesamiento lento debido a procesamiento en horneadas (<i>batch</i>), atrasos, rezagos y múltiples manipulaciones.	Procesamiento rápido o en tiempo real.
Ciclos largos de retroalimentación y ajuste.	Monitoreo constante y retroalimentación continua; ajuste más rápido o en tiempo real posible.

Fuente: Elaborado por Jane Fountain (2001, 61).

EL GOBIERNO ELECTRÓNICO Y LA MODIFICACIÓN DE LAS FRONTERAS ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO

LA COLABORACIÓN CON EL SECTOR PRIVADO

Un aspecto de crucial importancia en la construcción del gobierno electrónico es 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, como afirma la OCDE, 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):

1. Cuanto mayor es la incorporación de nuevas tecnologías de la información, mayor es el peligro de que la administración se vea demasiada involucrada en los temas relativos a las nuevas tecnologías y pierda la concentración en sus tareas propias, en particular la formulación de políticas.
2. 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, aparentemente, de algunos municipios. En la experiencia chilena, la autoridad

optó 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.

3. *Joint ventures* con el sector privado pueden contribuir a reducir los riesgos involucrados en algunos proyectos de nuevas tecnologías en la medida en que efectivamente se comparten dichos riesgos.
4. La cooperación con el sector privado puede permitir la entrega de servicios mediante infraestructura privada mejorando la eficiencia y capturando ciertas economías de escala.
5. 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.

E-GOBIERNO Y NUEVAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
EN LA DISCUSIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Un segundo aspecto relevante en este contexto es el que se refiere a la potencialidad del gobierno electrónico de acercar el estado a los ciudadanos y de fomentar su participación en las decisiones públicas. Las TI 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 enraizado 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 aumente

ten 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 cibercafés que faciliten el acceso, siguen operando los obstáculos más complejos, como son los graves déficit educacionales.

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

1. Llegar e involucrar a una audiencia más amplia para posibilitar una mayor participación.⁸
2. Proveer información relevante en formatos más accesibles y comprensibles a la audiencia objetivo para hacer posible una participación más informada.
3. 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.
4. Facilitar el análisis de las contribuciones para apoyar a los hacedores de política y mejorar la elaboración de éstas.
5. Proveer retroalimentación adecuada y relevante a los ciudadanos para asegurar la apertura y transparencia de los procesos de formulación de política.
6. Monitorear y evaluar el proceso para asegurar un mejoramiento continuo (OCDE, 2003).

⁸ Para un estudio a profundidad de cómo se debe definir o constituir el público que la entidad pública desea involucrar en el diálogo, de los problemas que plantea la representatividad y de cómo los foros deliberativos contribuyen a mejorar los procesos de inclusión y exclusión social, véase Barnes *et al.* (2003).

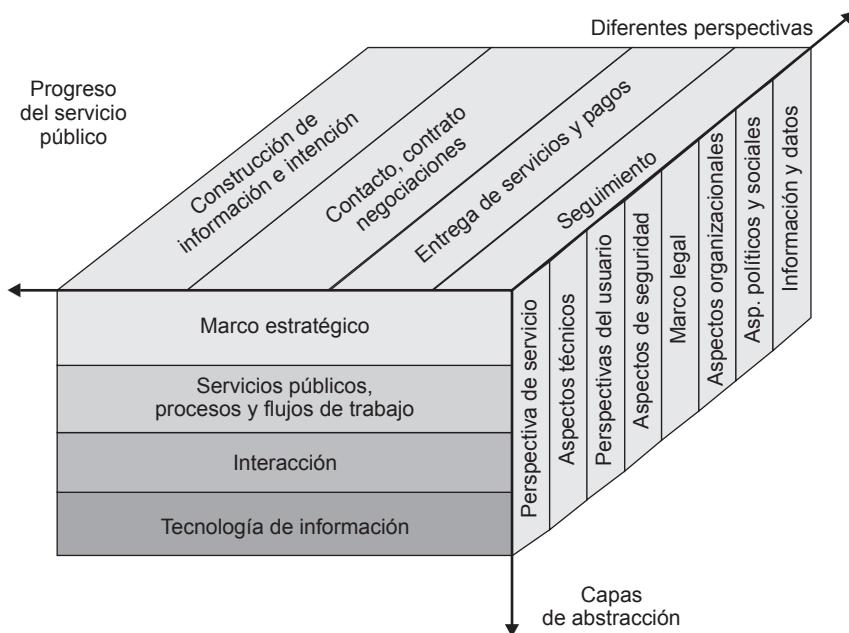
LOS PROBLEMAS ESTRATÉGICOS DE LA CONSTRUCCIÓN DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO

Sobre la base de lo desarrollado en las secciones anteriores, es posible delimitar ahora los objetivos y el alcance de los esfuerzos requeridos para avanzar en la construcción del gobierno electrónico. Como se sugiere en la primera sección, no es realista 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, TI, 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.

LA CONSTRUCCIÓN DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO: DOS PERSPECTIVAS CONCEPTUALES

En esta perspectiva se inscribe el enfoque holístico que se presenta en la figura 2. 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 (véase la figura 2).

FIGURA 2. UN 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.⁹

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 (desde 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

⁹ Este aspecto lo analizaremos en detalle en la cuarta sección (p. 290).

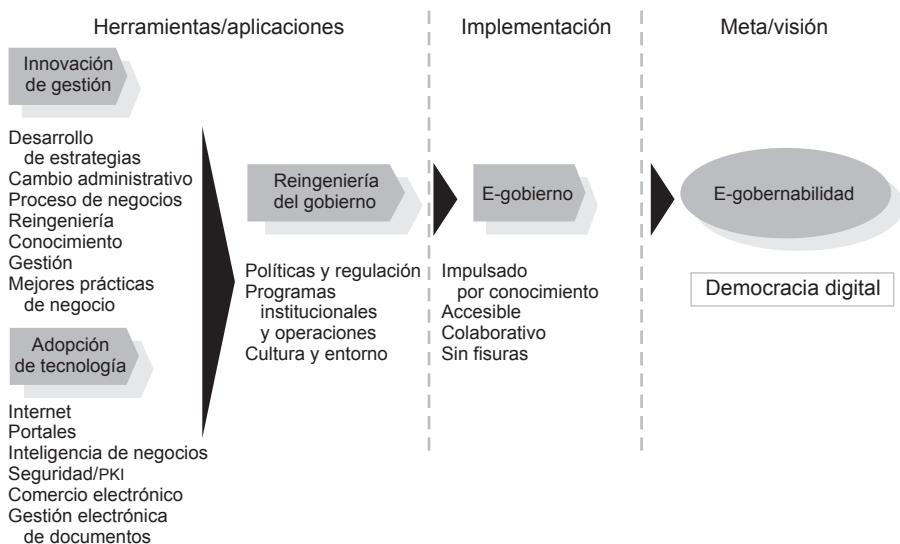
requerida, los pasos del proceso, la coordinación de los insumos, de los productos intermedios y de los productos (*outputs*) y la adaptación del servicio público al marco legal.

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 la AP; los aspectos de seguridad; los legales; los organizacionales, tales como la fragmentación estructural de la AP 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 3. 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

FIGURA 3. UN ENFOQUE ANALÍTICO DEL E-GOBIERNO



Fuente: Prima Braga (2003).

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.

LA CONSTRUCCIÓN DEL E-GOBIERNO EN LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

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 pre-requisitos 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 la otra (OCDE, 2003).¹⁰

En el caso de Chile, se han instalado dos centros de coordinación:

1. El Ministerio de Hacienda, que concentra su atención en la puesta en línea del sistema presupuestario y, por esa vía, sirve de catalizador para la incorporación de nuevas tecnologías de la información en las otras entidades públicas. Ejerce, además, una influencia similar en virtud de su función coordinadora de la evaluación del desempeño y de programas y de su papel en la modernización del servicio civil.
2. Por otro lado, la Secretaría General de la Presidencia, ministerio muy cercano al presidente de la república, la cual asume las tareas de coordinación intersecretarial y la modernización del estado, coordina el esfuerzo general,

¹⁰ Una dimensión relevante, en particular para los arreglos institucionales más descentralizados, es la que se refiere a la disponibilidad de los instrumentos necesarios para dar a la entidad responsable la capacidad de inducir a las diferentes agencias a colaborar con las iniciativas. Ésta es la razón por la que, probablemente, varios países han delegado esta responsabilidad en los ministerios de finanzas, los cuales por su papel en materia presupuestaria disponen de un convincente instrumento para impulsar las políticas. No obstante, esta opción presenta algunos problemas: puede fortalecer aún más la posición relativa del ministerio de finanzas dentro del gabinete y, desde el punto de vista sustantivo, puede centrar el esfuerzo en la reducción de costos en el corto plazo e imponer una visión eminentemente presupuestaria en la formulación de las políticas.

emite las directivas globales en materia de gobierno electrónico y promueve los proyectos transversales.¹¹

Aunque ambas entidades han tenido algunos roces, el activo involucramiento de estas instituciones ha resultado útil para generar e impulsar diversas iniciativas.

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.¹² 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

¹¹ Sobre este tema volveremos más adelante.

¹² Entre estos foros que buscan influir en la política del e-gobierno destacan la Alianza para el Negocio Electrónico; la Alianza para la Edad de la Información, donde participan altos funcionarios de diversos ministerios y 30 representantes de empresas de la edad digital; el UKgovTalk Group, grupo auspiciado por la Oficina del Gabinete que comprende departamentos encargados de la política de la era informática y consorcios industriales que definen los estándares que serán aplicados a lo largo del gobierno (Bellamy, 2002).

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.¹³

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 impor-

¹³ Un tema relacionado pero distinto es el que se refiere a la generación de mecanismos de presupuestación que den cuenta de los fuertes requerimientos de inversión en una primera etapa que plantea la construcción del gobierno electrónico. Resultan explicables las preocupaciones de los ministerios de finanzas, ya que, en muchos casos, el derroche en este campo, tanto en el sector público como en el privado, ha sido muy grande. En tal sentido, parece recomendable generar fondos de financiamientos concursables, de tal manera que se asegure el flujo de recursos hacia proyectos que demuestren sus beneficios. Los fondos constituyen también un mecanismo importante para coordinar los esfuerzos cuando, por ejemplo, se ofrece financiamiento para el desarrollo de proyectos que interesan a la conducción central del gobierno electrónico.

tantes 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.¹⁵

¹⁴ Para una descripción global de la solución más común, véase Rivera (2003).

¹⁵ A su vez, la Secretaría de la Función Pública (luego “de la Gestión Pública”) y Modernización del Estado –ámbito donde se encuentra la Oficina Nacional de Tecnología Informática (ONTI)¹⁵– se debió hacer cargo de la generación de estándares tecnológicos para la APN, el desarrollo de la firma digital y mecanismos de seguridad informática, pero sin capacidad de desarrollo de esas innovaciones en la APN. Asimismo, cambió el contenido del

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.

portal del Estado: www.gobiernoelectrónico.ar (un portal carente de los elementos básicos que caracterizan a la mayoría de los portales gubernamentales); y, a caballo de una política cargada de mensajes sobre la transparencia, se creó “Cristal” (Kaufman, 2003).

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. 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 posible 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. En el caso de Chile, 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.

LA EVALUACIÓN DEL AVANCE EN LA CONSTRUCCIÓN DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO

LA IMPORTANCIA Y LOS REQUERIMIENTOS DE LA EVALUACIÓN

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, y *ii*) en el debate presupuestario, la evaluación es indispensable para justificar nuevas inversiones y nuevos proyectos y determinar los impactos.

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

1. 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.
2. 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.
3. Es recomendable basar las evaluaciones en mezclas de indicadores cuantitativos y cualitativos.

4. 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.

En este sentido, otro elemento 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 construcción 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. A continuación analizamos cada uno de los grupos de metodologías por separado.

METODOLOGÍAS DE EVALUACIÓN DE PORTALES

Respecto del primer grupo, 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 supraservicios, esto es, la manera como se va estructurando la presencia gubernamental en la red como fenómeno promovido por las ins-

tancias 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 interagencias 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 interagencias 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 de la OCDE en su libro *The e-Government Imperative* (2003a) 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 inversiones en reingeniería de procesos, pues no es más que la publicación de información disponible. La segunda etapa se caracteriza de una manera muy si-

milar 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 identificada por la OCDE 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 al de la OCDE 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.

MÁS ALLÁ DE LOS PORTALES: METODOLOGÍAS DE EVALUACIÓN DEL AVANCE EN LA CONSTRUCCIÓN DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO

Como hemos señalado, 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 delimita-

ción 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.

A continuación, se analizan y comparan cuatro metodologías utilizadas para medir los avances del e-gobierno. Las hemos revisado de acuerdo con cuatro criterios: *i)* objetivo básico de la metodología; *ii)* definición básica del índice; *iii)* módulos fundamentales, y *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, y *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, cuestión que analizamos en la sección anterior. 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 2003* 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, y *iv*) 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, a lo largo del informe, 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.

Nuestro estudio 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, y *iii*) finalmente, 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. El análisis se basa en la revisión de un amplio espectro de documentos de gobierno que permitan determinar cómo se coordinan los diferentes procesos de planificación. Se sustenta, además, en la investigación académica y en artículos de revistas sobre reforma de la administración pública, e-gobierno y sociedad de la información. Este amplio enfoque se basa en la noción de que el e-gobierno no puede de ser analizado de manera aislada. Incluye encuestas dirigidas a los funcionarios de TI en ministerios y agencias de la administración central respecto de los desafíos del e-gobierno, sus prioridades y barreras y les permite autoclasificar su progreso. Adicionalmente, se incluyen entrevistas en profundidad con funcionarios públicos.

CONCLUSIONES

El objetivo del presente trabajo era analizar los principales problemas que planteaba la construcción del gobierno electrónico.

Para ello, revisamos diferentes definiciones del concepto, recalando lo afirmado por la OCDE: que 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

cos, 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 desdibujamiento de las fronteras institucionales y la aparición de las agencias virtuales. **G**■

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- APBG (2003), “A Performance and Innovation Unit Report”, *Gobierno Digital, Power-Point Cabinet Office* (1999), e-commerce@its.best.uk, <http://www.cabinet-office.gov.uk/innovation/1999/ecomms.shtml>, septiembre.
- Barnes, Marian, Janet Newman, Andrew Knops y Helen Sullivan (2003), “Constituting ‘the Public’ in Public Participation”, *Public Administration*, vol. 81, núm. 2, pp. 379-399, junio.
- Bellamy, Christine (2002), “From Automation to Knowledge Management: Modernizing

- British Government with ICTS”, *International Review of Administrative Sciences*, vol. 68, núm. 2, pp. 213-230, junio.
- Brown, Maureen (2003), “Technology Diffusion and the ‘Knowledge Barrier’: The Dilemma of Stakeholder Participation”, *Public Performance and Management Review*, vol. 26, núm. 4, pp. 345-359, 1 de junio.
- Cabinet Office e-gov. (2000), “Electronic Government Services for the 21 Century. A Performance and Innovation Unit Report”, <http://www.cabinet-office.gov.uk/innovation/2000/delivery/e-gov.pdf>; Kosick, septiembre; Robert (2002), *Protecting intellectual property in the digital environment: The view from Mexico; Presented at the University of Miami Inter-American Law Review Symposium: ‘The Internet in Latin America: Barriers to the Protection of Intellectual Property’*, Miami, marzo.
- Carcenac, T. (2000), “Pour une administration électronique citoyenne - méthodes et mohines. Rapport au Premier Ministre”, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/014000291/0000.pdf>.
- 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.
- e-Minister y e-Envoy (2001), “UK Online Annual Report 2001”, http://www.e-envoy.gov.uk/ukonline/champions/anrep_menu.htm.
- Executive Office of the President (2001), “The President Management Agenda”, <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2002/mgmt.pdf>.
- Fountain, Jane (2001), *Building the Virtual State. Information Technology and Institutional Change*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos (2002), “Agenda presidencial de buen gobierno”, diciembre.
- Holden S.H., D.F. Norris y P.D. Fletcher (2003), “Electronic Government at the Local Level: Progress to Date and Future Issues”, *Public Performance and Management Review*, vol. 26, núm. 4, pp. 325-344, 1 de junio.
- 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>.
- Kossick, Robert (2002), “Mexico’s Declaranet System (www.declaranet.gob.mx): Enhancing Public Sector Efficiency, Transparency & Accountability through the Automation & Disintermediation of the Patrimonial Declaration Process. A Case Study Prepared for the World Bank, Poverty Reduction & Economic Management Unit”, México, CIDE, noviembre.
- (2003a), “e-Government in Mexico: Current Developments and Future Challenges”, inédito.
- (2003b), *The Role of Information and Communication Technology in Strengthening Citizen Participation and Shaping Democracy. An Analysis of Mexico Initial Experience and Pending Challenges*, México, CIDE.
- (2003c), “Modernizing Mexico’s Tax Administration: The Development, Implementation and Impact of the e-SAT”, ponencia presentada en la XXXIX Conference of the Inter-American Bar Association, Changing Law and Free Trade in the Americas, Nueva Orleans, 17-22 de junio.
- Lasserre, Bruno (2000), “L’État et les technologies de l’information. Vers une administration à accès pluriel”, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/004000954/0000.htm>.
- Ley 19.799 (2002), “Ley sobre documentos electrónicos, firma electrónica y servicios de certificación de dicha firma”, <http://www.acepta.com/Ayuda/FAQ/Ley/FAQLey001.html>.
- 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.
- Meyenn, Natalie y Carlos Osorio (2001), *Readiness for the Networked World: Enabling Communities to Reach their Efficient Technological Frontier*, Boston, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Melitski, J. (2003), “Capacity and e-Government Performance: An Analysis Based on Early Adopters of Internet Technologies in New Jersey”, *Public Performance and Management Review*, vol. 26, núm. 4, pp. 376-390, 1 de junio.
- Méjico, Gobierno de la República (2003), “Logros relevantes gobierno digital”, http://innova.gob.mx/work/resources/LocalContent/364/5/logros_gobierno_digital.pdf.

- México, Presidencia de la República (s/f), "Modelo estratégico para la innovación y la calidad gubernamental", http://innova.gob.mx/work/resources/LocalContent/398/2/Modelo_Estrat.pdf.
- Moore, Mark H. (1995), *Creating Public Value. Strategic Management in Government*, Cambridge, Mass., Harvard University.
- Naciones Unidas (2003), *World Public Sector Report 2003. e-Government at the Cross-roads*, Nueva York, noviembre.
- Office of Management and Budget (2002), "e-Government Strategie. Simplified Delivery of Services to Citizens", <http://www.whitehouse.gov/omb/infereg/egovstrategy.pdf>.
- Office of the e-Envoy (2001), "Benchmarking Electronic Service Delivery", julio.
- OCDE (2003a), *The e-Government Imperative*, París, septiembre.
- (2003b), *E-Government in Finland*, París, octubre.
- Orrego, Claudio y Rodrigo Araya (2002), "Internet en Chile: oportunidad para la participación ciudadana", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Tema de desarrollo humano sustentable núm. 7, <http://www.desarrollohumano.cl/textos/otraspub/Pub07/internet.pdf>.
- Osorio, Carlos (2002), "¿Hacia un estado digital? Potencial, beneficios y problemas del gobierno electrónico", ponencia presentada en el Segundo Encuentro de Periodistas Digitales, Santiago de Chile, 9 de mayo.
- (2002), "Public Ends by Digital Means: Some Thoughts on e-Government and the Creation of Public Value", NSF Digital Government Workshop, mayo.
- 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.
- Prime Minister and the Minister for the Cabinet Office (1999), "Modernizing Government", <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm43/4310/4310.htm>, marzo.
- Rivera Urrutia, Eugenio (2003), *Nueva economía, gobierno electrónico y reforma del Estado*, Santiago de Chile, FLACSO, Editorial Universitaria.
- Roy, J. (2003), "The Relational Dynamics of e-Governance: A Case Study of the City of Ottawa", *Public Performance and Management Review*, vol. 26, núm. 4, pp. 391-403, 1 de junio.

- SAT (2002), "Plan Estratégico 2002 del Servicio de Administración Tributaria", http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/transparencia/51_943.html.
- Secretaría de la Función Pública (2003), "Información de comprante", <http://www.compranet.gob.mx>.
- Schedler, Kuno (2003), "Bericht zum Stand von e-government in der Schweiz 2002", *Electronic Government Barometer*, IDT Working Papers núm. 6.
- Tapscott, Don (1997), *La economía digital*, Bogotá, McGraw-Hill.
- The Bertelsmann Foundation (2001), *Balanced e-Goverment; Connecting Efficient Administration and Responsive Democracy*, Gütersloh, The Bertelsmann Foundation.
- The National Office for the Information Economy (2000), "Government Online", The Commonwealth Government's Strategy, <http://www.govonline.gov.au/projects/strategy/GovOnlineStrategy.htm>.
- (2000-2001), "Government Online Survey. The Reporting Framework for the Government Online Strategy", <http://www.govonline.gov.au/projects/strategy/GovernmentOnlineSurvey.htm>.
- Third Global Forum (2001), "Fostering Democracy and Development through e-Government Naples", http://www.globalforum.it/htm/frame/spagnolo/frset_spagnolo.htm, 15-17 de marzo.
- West, Darrell (2000), "Assessing e-Government: The Internet, Democracy, and Service Delivery by State and Federal Governments", http://www.brown.edu/Departments/Taubman_Center/polreports/egovtreport00.html, septiembre.
- (2001), "State and Federal e-government in the United States", http://www.brown.edu/Departments/Taubman_Center/polreports/egovt01us.html, septiembre.
- Wimmer, María (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.
- (2002), "Integrated Service Modeling for Online One-stop Government", *The International Journal of Electronic Commerce and Business Media*, agosto.
- Wimmer, María y Roland Traunmüller (2001), *Toward an Integrated Platform for Online One-Stop Government*, http://www.ercim.org/publication/ercim_News/enw48/wimmer.html.

- Wimmer, M., R. Traunmüller y K. Lenk (2001), "Electronic Business Invading the Public Sector: Considerations on Change and Design", en *Proceedings of the 34th Annual Hawaii International Conference on System Sciences*, Institute of Electrical and Electronics Engineers, <http://dlib2.computer.org/conferen/hicss/0981/pdf/09815006.pdf>.
- World Bank (2002), "Mexico Country Economic Memorandum: Challenges and Prospects for Tax Reform", http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2002/09/07/000094946_02082104031163/Rendered/PDF/multi0page.pdf.
- (2003), "Implementation Completion Report (scl-43640) on an Adjustment Loan in the amount of US\$700 million to the Banco Nacional de Obras y Servicios, SNC, with the Guarantee of the United Mexican States for Health System Reform-IMMS Project", http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/07/07/000160016_20030707124335/Rendered/INDEX/26236.txt.